

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ROSANA APARECIDA DEA KLEN

**POLÍTICA DE COMBATE À EVASÃO ESCOLAR NO PARANÁ (2005 – 2017):
ANÁLISE DAS INTER-RELAÇÕES ENTRE FORMULADORES E ATORES NO
CONTEXTO DA PRODUÇÃO E DA PRÁTICA NA REDE ESTADUAL DE ENSINO EM
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS**

CURITIBA

2018

ROSANA APARECIDA DEA KLEN

**POLÍTICA DE COMBATE À EVASÃO ESCOLAR NO PARANÁ (2005 – 2017):
ANÁLISE DAS INTER-RELAÇÕES ENTRE FORMULADORES E ATORES NO
CONTEXTO DA PRODUÇÃO E DA PRÁTICA NA REDE ESTADUAL DE ENSINO EM
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Educação,
Linha de Políticas Educacionais, Setor de Educação da
Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção
do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Alexandre dos Santos Ferraz

CURITIBA

2018

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE
BIBLIOTECAS/UFPR-BIBLIOTECA DO CAMPUS REBOUÇAS
MARIA TERESA ALVES GONZATI, CRB 9/1584
COM OS DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)

Klen, Rosana Aparecida Dea.

Política de combate à evasão escolar no Paraná (2005-2017) :
análise das inter-relações entre formuladores e atores no contexto da
produção e da prática na Rede Estadual de Ensino em São José dos
Pinhais / Rosana Aparecida Dea Klen. – Curitiba, 2018.
214 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná . Setor
de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.
Orientador: Prof. Dr. Marcos Alexandre dos Santos Ferraz

1. Evasão escolar – São José dos Pinhais (PR). 3. Políticas
educacionais – Paraná. 4. Educação e Estado. I. Título. II.
Universidade Federal do Paraná.

CDD 370.198.162




MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR SETOR DE EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **ROSANA APARECIDA DEA KLEN**, intitulada: **POLÍTICA DE COMBATE À EVASÃO ESCOLAR NO PARANÁ (2005-2017): ANÁLISE DAS INTER-RELAÇÕES ENTRE FORMULADORES E ATORES NO CONTEXTO DA PRODUÇÃO E DA PRÁTICA NA REDE ESTADUAL DE ENSINO EM SÃO JOSÉ DOS PINHAIS**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovação no rito de defesa.

A outorga do título de Mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 28 de Agosto de 2018.


MARCOS ALEXANDRE DOS SANTOS FERRAZ(UFPR)
(Presidente da Banca Examinadora)


JEFFERSON MAINARDES(UEPG)


ÂNGELO RICARDO DE SOUZA(UFPR)



Dedico esta dissertação primeiramente à Deus, autor do universo, artífice e construtor das moradas humanas e criador da VIDA.

A minha querida mãe, idosa e cheia de VIDA que me gerou e me inspira por sua força e determinação.

Ao meu pai (in memoriam) que expressava sorrisos incontidos, quando na infância eu lia a ele minhas histórias. Ao meu esposo, companheiro e paciente durante essa caminhada

A minha filha adolescente que se prestou a ouvir-me quando narrava os textos, lançando suas opiniões.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Prof. Dr. Marcos Alexandre dos Santos Ferraz, carinhosamente chamado “Minero”. Pela sua dedicação durante toda a trajetória de construção desta pesquisa. Pelo seu exímio conhecimento o qual me inspirou e me impulsionou a avançar na teoria e na empiria.

Aos professores Dr. Ângelo Ricardo de Souza e Dr. Jefferson Mainardes, pelas ricas contribuições apresentadas na banca de qualificação e pela admiração que tenho enquanto estudante por suas pesquisas no campo da política educacional.

A minha família, em especial Daniel (meu esposo) e Fernanda (minha filha), que além de estarem ao meu lado diariamente, torceram por mim, acreditaram no meu sonho de estudar o Mestrado e me apoiaram durante toda a caminhada.

A minha equipe de trabalho da Secretaria Municipal de Assistência Social, em especial a minha querida chefe Simoni, a Claudia e ao Professor Imar que, além de me incentivarem com palavras e gestos, proporcionaram a liberação de minha licença para os estudos. E esse apoio não poderia esquecer de mencionar.

A uma colega muito especial da turma de Mestrado, Suellem Raquel de Freitas Bonfim, com a qual compartilhei ansiedades, aprendi mecanismos de pesquisa exploratória e mais: formei um vínculo pessoal de amizade.

Aos meus professores de Mestrado, os quais faço questão de citar: Prof.^a Dr.^a Adriana Dragone Silveira, Prof.^a Dr.^a Ana Lorena Bruel, Prof.^a Dr.^a Andréa Barbosa Gouveia, Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza, Prof. Dr. Marcos Alexandre dos Santos Ferraz, Prof.^a Dr.^a Mônica Ribeiro da Silva e Prof.^a Dr.^a Taís Moura Tavares, pelas contribuições teóricas, as quais diversas foram acatadas nesta pesquisa.

Ao Prof. Adolfo A. Hickmann, que com competência técnica revisou este trabalho e foi o primeiro leitor externo desta pesquisa.

Aos meus entrevistados: Promotores de Justiça, Superintendentes de Educação (já atuaram na função), Secretários de Estado da Educação (já atuaram na função), Diretor de Políticas Educacionais, Conselheiros Tutelares, Professores, Pedagogos, Diretores de escola e Profissionais da Assistência Social, os meus sinceros agradecimentos, pois as suas contribuições garantiram a elaboração desta pesquisa.

A equipe que atua na ONG Fênix com crianças e adolescentes vítimas de violência. Especialmente a profissional Sandra que representa esta instituição, pelo compromisso social e pela acolhida durante o tempo em que tive a oportunidade de me envolver nesse grandioso trabalho.

E a todos aqueles que, mesmo não nominados, de alguma forma especial fazem parte de minha vida ou passaram por ela e deixaram suas marcas, inspirações e sonhos, dos quais um deles eu concretizo com a realização desta pesquisa.

RESUMO

Esta pesquisa investiga a política paranaense de combate à evasão escolar, entre os anos de 2005 a 2017, a qual foi desencadeada a partir da ação do Ministério Público do Estado do Paraná. Tem o objetivo de analisar a forma como se desvelam as inter-relações de diferentes setores e atores do Estado no interior da referida política, no contexto de formulação que envolveu Ministério Público, Poder Judiciário, Secretaria de Estado da Educação e Associação dos Conselheiros Tutelares, e no contexto da prática na rede estadual de ensino e rede de proteção no município de São José dos Pinhais – Paraná. A metodologia de abordagem qualitativa utilizou-se de estudo documental, com base nos textos que compõem o quadro normativo da política, e de pesquisa de campo, por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas em duas etapas. Primeiramente com os formuladores da política que pactuaram os Termos de Convênio e Cooperação Técnica e elaboraram os programas estaduais abrangendo cargos políticos e técnicos da Secretaria de Estado da Educação, do Ministério Público do Paraná e da Associação dos Conselheiros Tutelares. A segunda etapa, com diretores, pedagogos e professores de três escolas da rede estadual, bem como conselheiros tutelares, participantes da Rede de Proteção Social e promotor público da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude e Educação do Foro Regional do município pesquisado. A discussão teórica respaldou-se na análise da ação pública, permeada por complexos processos de formulação e execução da política (*policy*) e nas relações de interesses e de poder engendradas por atores técnicos e políticos que atuaram no contexto de produção da política em correlação com profissionais que a colocam em prática (*politic*). Buscou-se um caminho de análise da política respaldado na abordagem do ciclo de políticas proposto por Ball e colaboradores, com ênfase nos contextos de produção de texto e da prática e também na teoria cognitiva de políticas apresentada por Muller e Surel (2002) que propõem o conceito de política como constructo social e de pesquisa. Além desses autores, Poggi (1981) respaldou o debate sobre estrutura e funcionamento do Estado moderno e Habermas (1968) ajudou a entender o peso hierárquico dos atores políticos e técnicos a partir de suas contribuições teóricas sobre a racionalidade da técnica e da ciência no âmbito da ideologia. Os resultados desta investigação possibilitam capturar movimentos de imposição da racionalidade técnica do Ministério Público com autoridade para interferir na formulação de uma política educacional. Observa-se que os diferentes cargos ocupados pelos formuladores engendram conflitos de interesses e de poder que alteram o texto e o desenho dos programas, causando implicações políticas e pedagógicas, dentre elas, a falta de diagnóstico acerca do funcionamento do sistema educacional, o discurso pela interlocução com a Rede de Proteção Social e a ênfase na definição de fluxos e responsabilidades. Esta pesquisa, no campo das contradições revela ainda que nem sempre a escola mais instável, exposta a situações de vulnerabilidade é aquela que se torna o centro dos efeitos da política.

Palavras-chave: Evasão e abandono escolar. Política educacional. Ciclo de políticas. Rede de proteção. Direito educacional.

ABSTRACT

This research investigates Paraná state policy to combat school evasion, from 2005 to 2017, started by the action of the Public Prosecution of the State of Paraná. It aims to analyze how the interrelationships of different sectors and actors of the State on this policy are revealed. The same can be said in the context of a formulation that involved Public Prosecution, Judiciary, Secretary of State for Education and Association of Guardianship Counselors, and in the context of the practice in the state network of education and protection in the municipality of São José dos Pinhais – Paraná. The qualitative approach methodology used documentary study, based on the texts that composing the normative framework of the policy and field research through semi-structured interviews conducted in two stages. Firstly, with policy makers who have agreed on the terms of agreement and technical cooperation, and elaborated the state programs covering political and technical positions of the Secretary of State for Education, the Paraná Public Ministry and the Association of Guardians Councilors. The second stage, with principals, pedagogues and teachers from three schools of the state network, as well as tutorial counselors, participants of the Social Protection Network and public prosecutor of the Juvenile Justice and Youth and Education Prosecutor's Office of the Regional Court of the researched municipality. The theoretical discussion based on the analysis of public action, permeated by complex processes of formulation and execution of policy and in the relations of interests and power engendered by technical and political actors who acted in the context of the production of policy in correlation with professionals who put it into practice. We sought a policy analysis approach based on the policy cycle approach proposed by Ball and colleagues, with emphasis on the contexts of text production and practice and on the cognitive policy theory presented by Muller and Surel (2002) who propose the concept of politics as a social construct and research. In addition to these authors, Poggi (1981) supported the debate about the structure and functioning of the modern state and Habermas (1968) helped to understand the hierarchical weight of political and technical actors from their theoretical contributions on the rationality of technique and science in the ideology. The results of this investigation make it possible to capture movements of imposition of the technical rationality of the Public Ministry with authority to interfere in the formulation of an educational policy. It can be observed that the different positions occupied by the formulators generate conflicts of interest and power that change the text and the design of the programs, causing political and pedagogical implications, among them, the lack of diagnosis about the functioning of the educational system, social protection network and the emphasis on the definition of stream and responsibilities. This research, in the field of contradictions, also reveals that the most unstable school, exposed to situations of vulnerability, is not always the one that becomes the center of the effects of politics.

Key words: School evasion. Educational policy. Policy cycle. Protection network. Educational right.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – DIAGRAMA DO SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	41
FIGURA 2 – DIAGRAMA DO CICLO DE POLÍTICAS.....	72
FIGURA 3 – CONTEXTOS DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS.....	82
FIGURA 4 – DIAGRAMA DO CICLO DE POLÍTICAS – UM NOVO DESENHO DOS CONTEXTOS.....	83
FIGURA 5 – INTEGRANTES DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	109

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – MAPEAMENTO NACIONAL DE PROGRAMAS DE COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR.....	42
QUADRO 2 – SÍNTESE DAS ENTREVISTAS E CORRELAÇÃO COM A ANÁLISE DO CICLO DE POLÍTICAS.....	65
QUADRO 3 – SÍNTESE DOS CONTEXTOS DO CICLO DE POLÍTICAS.....	80
QUADRO 4 – APRESENTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE COMBATE À EVASÃO ESCOLAR- PARANÁ.....	86
QUADRO 5 – CARACTERÍSTICAS DAS ESCOLAS PESQUISADAS - SÃO JOSÉ DOS PINHAIS.....	131
QUADRO 6 – DIMENSÕES CONTEXTUAIS DA ATUAÇÃO DA POLÍTICA.....	135
QUADRO 7 – SINOPSE DAS ENTREVISTAS COM PROFESSORES, DIRETORES E PEDAGOGOS DAS ESCOLAS.....	136

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – SÉRIE HISTÓRICA DAS TAXAS DE ABANDONO ESCOLAR - BRASIL 1997 A 2016.....	34
GRÁFICO 2 – SÉRIE HISTÓRICA DAS TAXAS DE ABANDONO ESCOLAR - PARANÁ 1997 A 2016.....	35

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – TAXA DE MATRÍCULA BRUTA, TAXA DE MATRÍCULA LÍQUIDA, POPULAÇÃO DE 15 A 17 ANOS FORA DA ESCOLA E NÚMERO DE ABANDONO ESCOLAR DO ENSINO MÉDIO NO BRASIL ENTRE OS ANOS DE 2013 A 2015.....	37
TABELA 2 – DADOS DE ABANDONO ESCOLAR EM ORDEM CRESCENTE-TAXA PERCENTUAL 2012-2016.....	70

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	- Artigo
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPs	- Centro de Atendimento Psicossocial
CGE	- Coordenação de Gestão Escolar
CONANDA	- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	- Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	- Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	- Centro de Referência Especializado em Assistência Social
ECA	- Estatuto da Criança do Adolescente
FICA	- Ficha de Comunicação do Aluno Ausente
FICAI	- Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	- Instituto Nacional Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MPPR	- Ministério Público do Paraná
NRE	- Núcleo Regional de Educação
PNAS	- Política Nacional de Assistência Social
Redalyc	- Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
PAPE	- Programa de Acolhimento, Permanência e Êxito
RCO	- Registro de Chamada Online
SCIELO	- Scientific Electronic Libraly Online
SEED	- Secretaria de Estado da Educação do Paraná
SERP	- Sistema Educacional da Rede de Proteção

SGD	- Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente
UNDIME	- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	- Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 O DIREITO À EDUCAÇÃO E À PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: PRESSUPOSTOS QUE SUSTENTAM A POLÍTICA DE COMBATE À EVASÃO ESCOLAR	27
1.1 O FENÔMENO DA EVASÃO ESCOLAR SOB DIFERENTES FOCOS: CONCEITOS E DESAFIOS	30
1.2 POLÍTICA DE COMBATE À EVASÃO ESCOLAR NO BRASIL E NO PARANÁ: OUTROS ATORES ENTRAM EM CENA.....	40
2 CICLO DE POLÍTICAS: CAMINHOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	51
2.1 POLÍTICA PÚBLICA: APONTAMENTOS PARA A PESQUISA	52
2.2. CAMINHOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	61
2.3 CICLO DE POLÍTICAS ORGANIZADO EM FASES: UM MODELO HEURÍSTICO	71
2.4 UMA NOVA PERSPECTIVA DE ABORDAGEM DO CICLO DE POLÍTICAS: ANÁLISE DE CONTEXTOS	78
3 DESENHANDO A POLÍTICA DE COMBATE À EVASÃO ESCOLAR: ELEMENTOS PARA COMPREENDER O CONTEXTO DA PRODUÇÃO DE TEXTO.....	85
3.1 AS TRANSFORMAÇÕES DO QUADRO NORMATIVO DA POLÍTICA	86
3.1.1 A intersetorialidade no texto da política e no discurso dos formuladores.....	103
3.2 A POLÍTICA E OS CONFLITOS DE INTERESSES E PODER	112
3.2.1 Política Pública e relações de poder	125
4 CONFLUÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE A PRODUÇÃO DO TEXTO E O CONTEXTO DA PRÁTICA NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	129
4.1 OS ATORES DA POLÍTICA NO CONTEXTO DA PRÁTICA: SENTIDOS E SIGNIFICADOS DA POLÍTICA	130
4.1.1 Identificação dos casos de infrequência escolar e busca ativa.....	138
4.1.2 Trabalho pedagógico com o estudante infrequente.....	146
4.2 A MUDANÇA DO TEXTO DA POLÍTICA: DISCURSO DOS FORMULADORES E DOS ATORES.....	152

4.3 A INTERSETORIALIDADE DA POLÍTICA NO CONTEXTO DA PRÁTICA: ATORES DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	156
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	165
REFERÊNCIAS	178
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA – SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO	190
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA – MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ	191
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA – ASSOCIAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES	192
APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA – DIRETOR/ PEDAGOGO.....	193
APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA – PROFESSOR	195
APÊNDICE F – ROTEIRO DE ENTREVISTA – PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	196
APÊNDICE G – ROTEIRO DE ENTREVISTA – CONSELHO TUTELAR DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	197
APÊNDICE H – ROTEIRO DE ENTREVISTA – REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL	198
ANEXO 1 – FICHA DE COMUNICAÇÃO DO ALUNO AUSENTE (FICA) – PROGRAMA FICA COMIGO 2005.....	199
ANEXO 2 – LISTAGEM DOS MOTIVOS DAS FALTAS – PROGRAMA FICA COMIGO 2005	200
ANEXO 3 – FICHA DE CONTROLE INTERNO DE FREQUÊNCIA – PROGRAMA FICA COMIGO 2005.....	201
ANEXO 4 – ORGANOGrama DE ENCAMINHAMENTOS PARA ALUNOS AUSENTES – PROGRAMA FICA COMIGO 2005.....	202
ANEXO 5 – INSTRUMENTAL POR ESCOLA- AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À EVASÃO – PROGRAMA FICA COMIGO 2009	203
ANEXO 6 – ROTEIRO PARA INVESTIGAÇÃO DAS CAUSAS QUE LEVAM À EVASÃO DOS ALUNOS – PROGRAMA FICA COMIGO 2009	206
ANEXO 7 – FICHA DE CONTROLE INTERNO DE FALTAS INJUSTIFICADAS- PROGRAMA DE COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR/ 2013	210

ANEXO 8 – FORMULÁRIO DE REGISTRO DE REUNIÃO COM PAIS OU RESPONSÁVEIS DO (A) ESTUDANTE AUSENTE - PROGRAMA DE COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR/ 2013	211
ANEXO 9 – FORMULÁRIO DE NOTIFICAÇÃO OBRIGATÓRIA DE ESTUDANTE AUSENTE - PROGRAMA DE COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR/ 2013	212
ANEXO 10 – FORMULÁRIO DE MEDIDAS TOMADAS PELO ESTABELECIMENTO ESCOLAR - PROGRAMA DE COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR/ 2013	214
ANEXO 11 – FORMULÁRIO DE ENCAMINHAMENTO À REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE - PROGRAMA DE COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR/ 2013	215
ANEXO 12 – MEDIDAS APLICADAS PELO CONSELHO TUTELAR - PROGRAMA DE COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR/ 2013.....	216

INTRODUÇÃO

As políticas públicas, são formadas, reformuladas e muitas vezes transformadas em outras políticas. (PALUMBO, 1994). Expressam interesses, necessidades e relações de poder entre diversos sujeitos que participam do processo de tomada de decisões. (SOUZA, 2009). Esses sujeitos sociais são chamados, nesta pesquisa, de atores que formulam e colocam em prática a política. De acordo com Ball (1993), as políticas mudam, assim como também mudam os seus significados, as suas representações e a forma de serem interpretadas por diferentes atores ao longo do tempo. Uma política pública se mostra complexa, está em constante mudança, “[...] é como um alvo em movimento, não é algo que possa ser observado, tocado ou sentido.” (PALUMBO, 1994, p. 35).

Nesta investigação, o conceito de política pública corrobora a análise de uma política educacional paranaense que visa combater a evasão escolar na rede estadual de ensino. Propõe-se analisar a forma como se desvelam as inter-relações de diferentes setores e atores¹ do Estado no interior da referida política, no contexto de formulação que envolveu Ministério Público, Poder Judiciário, Secretaria de Estado da Educação e Associação dos Conselheiros Tutelares, e no contexto da prática na rede estadual de ensino e rede de proteção no município de São José dos Pinhais – Paraná. Este estudo considera o desafio de olhar para o jogo de interesses, contradições e complexidades que permeiam a política desde a formulação do texto, à interlocução com a prática.

No bojo do debate, a política de combate à evasão escolar analisada traz a participação de formuladores políticos e técnicos de outras áreas, não somente da educação. Abrange a Secretaria de Estado da Educação, o Ministério Público do Paraná, o Poder Judiciário, a Associação dos Conselhos Tutelares dos Municípios do Paraná, os Dirigentes Municipais de Educação, a Associação dos Magistrados e Promotores de Justiça da Infância, Juventude e Família do Estado do Paraná.

Por dentro e por fora do campo da educação, os atores fazem a refazem a política, cujo primeiro programa foi criado em 2005 e instituiu a Ficha de Comunicação do Aluno Ausente (FICA) que, em 2009, passou por uma reescrita com exposição de dados das causas da infrequência constatada através das informações contidas nas fichas. Em 2012, o programa foi repactuado por

¹ O conceito “atores”, com respaldo nos estudos de Ball, refere-se aos profissionais que colocam a política em prática (no sentido teatral encenam a política), porém nesta pesquisa o conceito também se estende aos formuladores da política de combate à evasão escolar (que escrevem, discursam e interpretam o texto da política).

meio de um novo Termo de Convênio e Cooperação Técnica, mantendo-se a participação do Poder Judiciário do Estado do Paraná, do Ministério Público do Estado, da Associação Estadual dos Conselhos Tutelares e da Secretaria de Estado da Educação. No ano de 2013, com base no termo o programa foi reformulado, com vistas a uma maior participação da Rede de Proteção Social.

O que se destaca como especificidade no contexto de produção da política são as relações intersetoriais que permeiam o jogo de interesses e de poder entre os formuladores da educação, do sistema de justiça (Ministério Público e Poder Judiciário) e do Conselho Tutelar. Ademais, o conteúdo prescritivo da referida política prevê, no campo da prática, que as escolas realizem a articulação com atores que compõem a Rede de Proteção Social (assistência social, conselhos de direitos da criança e do adolescente, unidades de saúde, conselhos comunitários, conselhos tutelares, ministério público, fóruns de direito e varas da infância e da juventude).

É por esse caminho de movimentos sinuosos, de interlocução, com novos atores em cena na política educacional, de construção e reconstrução de significados contidos no texto da política, de interpretação e reinterpretação de múltiplos atores do Estado que esta pesquisa se apresenta. O problema de pesquisa indaga como se manifestam os conflitos, as negociações e as inter-relações de diferentes setores e atores internos ao Estado que formulam e operam a política paranaense de combate à evasão escolar.

Por atuar mais de 10 anos na área da educação, outros nove anos na Secretaria Municipal de Assistência Social de São José dos Pinhais e ainda participar do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, justifica-se o interesse em discutir uma política educacional que faz interface com outros setores do Estado.

A experiência de transitar por outras áreas, de fazer parte da Rede de Proteção Social como conselheira de direitos e de debater sobre o conceito de intersetorialidade, gerou a inquietação em pesquisar uma política educacional que se configura como intersetorial. Isso significa um esforço teórico-metodológico de pesquisa que perpassa o campo do direito à educação e do direito à proteção integral da criança e do adolescente por meio de ações intersetoriais, ou seja, que não são exclusivas da educação. Além disso, abrangem-se órgãos de defesa do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) tais como: Secretaria Estadual de Educação, Secretaria de Assistência Social, Poder Judiciário, Ministério Público, Conselho Tutelar, Conselho de Direitos da Criança e do Adolescentes entre outros que também compõem a estrutura do Estado.

Nessa perspectiva, é importante considerar que a educação, reconhecida pela Constituição Federal de 1988 como um dos direitos sociais, requer políticas públicas que garantam a prestação de serviços educacionais articulados a outros setores do Estado, pois,

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988 alterada pela EC n. 65/2010, Art. 227).

Nesse sentido, compete ao Estado agir com poder de organização, sanção e implementação dos direitos que por sua vez necessitam de uma jurisdição ordenada e de uma força estabilizadora de sua identidade para que haja uma vontade política de criar e executar programas. Isso só é possível porque o poder político firma-se num “[...] código jurídico institucionalizado na forma de direitos fundamentais².” (HABERMAS, 1997, p. 171).

A educação, enquanto direito fundamental e social, materializa-se no campo das políticas públicas por meio de um amplo leque regulatório³ que se expressa nas relações de poder e coerção legítima do Estado. (WEBER, 1982). Quando se trata de garantir o acesso e a permanência do aluno na escola, a legislação brasileira apresenta dispositivos que responsabilizam a família, a sociedade e o Estado a zelarem pelo direito à educação. Dada a obrigatoriedade do ensino dos 4 aos 17 anos⁴, havendo descumprimento do direito, que inclui a infrequência ou a evasão escolar, o Estado exerce poder de coerção legítima através de instrumentos jurídicos discriminados nas leis.

A apropriação desse entendimento se faz relevante, pois o direito impulsiona a política. Conforme exposto por Habermas (1997), a jurisdição age com força estabilizadora e ao mesmo tempo provoca a execução de programas. Não se pretende arguir com proficiência sobre a área jurídica nesta pesquisa, porém os atores do campo do Direito também compõem o cenário da

² Segundo Silveira (2010), os direitos fundamentais são reconhecidos ao ser humano e positivados nas constituições, diferentemente dos direitos humanos, que são declarados na esfera internacional e validados a todos os homens independentemente de sua nacionalidade.

³ Nesta pesquisa, o amplo leque regulatório da política pública será tratado como “quadro normativo de ação” (MULLER; SUREL, 2002).

⁴ O Art. 1º da Emenda Constitucional nº 59/2009 altera o inciso I do Art. 208 da Constituição, definindo que “[...] a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”. Na sequência o Art. 6º dispõe sobre a progressividade: “O disposto no inciso I do art. 208 da Constituição Federal deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União”. (BRASIL, EC 59/2009).

análise pretendida, uma vez que o Ministério Público e o Poder Judiciário fizeram parte do processo de pactuação dos programas de combate à evasão escolar do Paraná, tanto em 2005, quanto na repactuação em 2012.

Neste estudo, amplia-se o escopo de atores em cena na política, pois os programas de enfrentamento à evasão contam com formuladores políticos e técnicos da educação, da área do direito, como exposto – Ministério Público e Poder Judiciário – e inclui um outro ator que vem ganhando espaço institucional, ou seja, o Conselho Tutelar.

Diante das considerações apresentadas, a política estadual de combate à evasão escolar, a partir de 2005, objeto deste estudo, reflete-se como uma das políticas de acesso e permanência na educação básica que tem como principal objetivo enfrentar o abandono e como consequência a evasão escolar.

Segundo Silva Filho e Araújo (2017), não há consenso na literatura em relação ao conceito de evasão ou abandono. Entretanto, a distinção entre os vocábulos foi utilizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/INEP (1998).

Nesse caso, ‘abandono’ significa a situação em que o aluno desliga-se da escola, mas retorna no ano seguinte, enquanto na ‘evasão’ o aluno sai da escola e não volta mais para o sistema escolar. “Já o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica/Ideb (2012) aponta o abandono como o afastamento do aluno do sistema de ensino e a desistência das atividades escolares, sem solicitar transferência.” (SILVA FILHO; ARAÚJO, 2017, 37-38).

Em termos conceituais, o Programa de Combate ao Abandono Escolar do Estado do Paraná elaborado em 2013, expõe uma preocupação em diferenciar os significados de abandono e evasão e comunga com o sentido aferido pelo INEP. O primeiro se refere à condição de infrequência escolar que ocorre durante o andamento do ano letivo, porém há retorno no ano seguinte. Já a evasão escolar impacta de forma mais negativa, pois não acontece a matrícula. (PARANÁ, 2013).

Para esta pesquisa, em relação ao fenômeno da evasão escolar, os termos são tratados conforme as distinções postas, tanto pelo programa estadual, quanto pelo INEP. Cabe ainda, elucidar um cuidado conceitual quando a análise se reporta ao texto do último programa elaborado em 2013, pois, além do documento mencionar distinções, na empiria desta pesquisa, os formuladores abordam questões conceituais durante as entrevistas. A política se redefine por meio de múltiplos significados e intenções contidas no texto prescritivo. Por trás dos conceitos, há

disputas, debates e escolhas que precisam ser consideradas, principalmente quando as vozes dos atores evidenciam o motivo dessas escolhas.

As vozes e o discurso dos formuladores da política e daqueles que a colocam em prática fazem parte do objeto desta pesquisa. Como exposto, a análise de políticas requisita mirar para o alvo em movimento. Todavia, o que respalda esse trajeto em busca de atingir o centro do alvo é o fundamento da teoria em interlocução com o método.

Nesse ponto, é importante evidenciar os objetivos específicos e tecer algumas relações teórico metodológicas que permeiam o problema e o objeto empírico da pesquisa. Para corresponder ao propósito dessa investigação, destacam-se os seguintes objetivos específicos:

- ✓ Dimensionar o fenômeno da evasão escolar sob os diferentes focos dos estudos acadêmicos e seu enfrentamento como política no campo multidisciplinar do direito à educação e do direito à proteção integral da criança e do adolescente.
- ✓ Situar o campo de estudos sobre política pública na abordagem do ciclo de políticas com interface entre o contexto de produção de texto e o contexto da prática.
- ✓ Explorar as mudanças do quadro normativo da política de combate à evasão escolar, abrangendo o formato do texto da política, os objetivos, a metodologia e a instrumentalidade técnica no contexto de produção de texto.
- ✓ Tecer um debate acerca das inter-relações que permeiam o jogo de interesses, os conflitos e relações de poder entre os formuladores no contexto da produção de texto da política.
- ✓ Investigar como acontecem as inter-relações de diferentes setores e atores do Estado para o combate à evasão escolar em três escolas estaduais do município de São José dos Pinhais, abrangendo confluências e divergências entre a produção e a prática da política.

Para isso, o primeiro capítulo discorre sobre a relação entre o direito à educação e a proteção integral da criança e do adolescente como preceitos que sustentam a política de combate à evasão escolar. Com respaldo na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), discute-se o direito público subjetivo, a dupla obrigatoriedade e a articulação intersetorial por meio do ascendente discurso da Rede de Proteção Social. Demonstra-se ainda o aparato legal que possibilita à escola contar com o Conselho Tutelar e o Ministério Público como agentes corresponsáveis em zelar pela norma.

Na sequência do capítulo, analisa-se o fenômeno da evasão escolar a partir de diferentes focos identificados nos estudos acadêmicos. Busca-se um caminho de argumentação com respaldo em pesquisa exploratória e bibliográfica a qual indica que o problema da evasão escolar é recorrente nas pesquisas desde a década de 1980, porém com olhares focados em distintos objetos. Por vezes, na expansão do ensino como motivo de debates vigorosos entre os pesquisadores, já que a população adentra aos muros da escola e ocupa um espaço institucional que antes a excluía. (ALGEBAILLE, 2004). Outras vezes, na convergência para o discurso do fracasso escolar refutado por autores que questionam a culpabilização da família e do aluno. (KOCH, 1989; RIBEIRO, 1991; MARTINS, 1997; RIBEIRO, 2013;). Outras ainda, nos debates acerca do direito ao acesso, a permanência e ao sucesso escolar.

O texto situa o conceito de evasão e abandono, apresenta uma série histórica com taxas de abandono escolar do INEP no decorrer de 20 anos (1997 a 2016) e problematiza os argumentos que afirmam o crescimento alarmante dos dados. Em seguida, destaca um mapeamento nacional de políticas de enfrentamento à evasão que contribui para se entender a organização da política nos estados brasileiros e a interlocução com os programas elaborados no estado do Paraná.

O segundo capítulo aprofunda o debate teórico sobre política pública e concepção de Estado, visando elucidar o campo epistêmico de análise da pesquisa, bem como o caminho metodológico que conduziu a elaboração do problema e do objeto de estudo. A princípio, a construção do capítulo respalda-se no debate posto por Souza (2006), Souza (2009), Bassi (2011) e Martins (2013) de que o campo da política é plural e repleto de significados advindos de diversas áreas. Os autores asseveram que a política pública não se restringe à ação governamental, mas a um conjunto de forças que tensionam e operam em interface com atores internos e externos ao Estado. Dada a amplitude conceitual, na sequência, este trabalho desvela dois modelos analíticos de políticas que têm sido amplamente disseminados na literatura contemporânea. O primeiro é a análise cognitiva de políticas, teorizada por Muller e Surel (2002) que trazem o conceito de constructo social e de pesquisa respaldado em três elementos: o quadro normativo, a força pública e a ordem local. O enfoque pluralista⁵ desses autores franceses busca superar modelos tradicionais da análise de políticas comumente estudados na academia como ciclo de políticas organizado em fases. Muller e Surel (2002) ajudam a perceber – ainda que com algumas objeções – o campo da

⁵ De acordo com Mainardes, Ferreira e Tello (2011), a perspectiva pluralista de política é vista de forma mais autônoma, não compreendida como ação exclusiva do Estado, mas que abrange uma pluralidade de atores que se movem por múltiplas causas.

policy ou seja, a ação política, cuja ênfase neste estudo abrange o contexto de produção da política e o contexto da prática.

O segundo modelo analítico fundamenta-se nas pesquisas de Ball (1993, 1994), denominada de abordagem do ciclo de políticas (*policy cycle approach*), em que o próprio autor, em entrevista a Mainardes e Marcondes (2009), intitula de método de análise, e não de teoria de políticas. As contribuições de Ball (1993) elucidam significativas relações entre o texto da política e o discurso de múltiplas vozes que a colocam em prática. O autor refuta o ciclo tradicional de políticas composto pela interposição de fases e argumenta que o texto da política é decodificado de forma complexa por meio de interpretações e reinterpretações públicas. Ressalta também que o discurso incorpora múltiplos significados de práticas que formam sistematicamente os objetos dos quais se falam. Algumas vozes se impõem com autoridade, dominam e influenciam o contexto da prática.

Neste percurso, a teoria de Estado moderno aludida por Poggi (1981) ajuda a entender algumas características que demonstram o nível de complexidade das decisões que permeiam as ações do Estado, do governo e das demais instituições políticas. Na tessitura do texto, a compreensão do papel do Estado é um pressuposto de análise de políticas. De acordo com Ball (2001, 2006), a complexidade de análise da política implica também em reconhecer as mediações no processo decorrentes da influência advinda de contextos: nacional, global e local. Existem arenas competitivas locais (na região, na comunidade ou no lugar) em que a política é posta em prática e nem sempre isso é percebido nas pesquisas.

Considerando tais apontamentos, o caminho metodológico da pesquisa se desenha no movimento rumo ao alvo, através de uma abordagem qualitativa e de procedimentos que triangulam a pesquisa exploratória, a bibliográfica, o estudo documental e as entrevistas semiestruturadas. Minayo (2002), Denzin e Lincoln (2006), Cellard (2008) e Gerhardt e Silveira (2009) são referenciados no texto, pois esclarecem algumas características da pesquisa qualitativa relevantes para o estudo.

Dentre os procedimentos metodológicos supramencionados, esta investigação se respalda em entrevistas, as quais foram realizadas em duas etapas. A primeira com atores, formuladores políticos e técnicos da Secretaria de Estado da Educação, do Ministério Público do Paraná e da Associação dos Conselheiros Tutelares que participaram da pactuação dos Termos de Convênio e Cooperação assinados em 2005 e em 2012. Também contribuíram na formulação de programas de

combate à evasão escolar no estado do Paraná. Na segunda etapa, no campo empírico da rede estadual de ensino do município de São José dos Pinhais, foram abordados profissionais de três escolas da rede estadual (diretores, pedagogos e professores), conselheiros tutelares, participantes da Rede de Proteção Social e o promotor público da Promotoria de Justiça da Infância e Juventude e Educação do Foro Regional do referido município.

Ao triangular as entrevistas com o estudo documental e bibliográfico, busca-se uma nova forma de olhar, interpretar, descrever e argumentar o conteúdo político dos programas de combate à evasão e ao abandono escolar no Paraná, em interface com as diferentes vozes dos atores entrevistados. De acordo com Cellard (2008) o documento possibilita ao pesquisador investigar a relação entre o contexto de elaboração, os atores sociais envolvidos, a autenticidade do texto, sua natureza e organização ou lógica interna. Essas dimensões, segundo o autor, sustentam as bases da análise documental que nesta pesquisa se enverga ao estudo dos textos dos programas de combate à evasão escolar.

Para além dos textos, esta investigação capta elementos do campo da *politic* (jogo político e disputas) e se propõe a entender como acontecem as negociações, os conflitos e o jogo de interesses que permeiam as relações intersetoriais engendradas na política estadual de combate à evasão escolar. É neste sentido que se faz a opção por uma nova perspectiva de abordagem do ciclo de políticas através da análise de contextos em Ball (1993, 1994) e Bowe, Ball e Gold (1992). Um esforço para estudar a política em cena, no contexto da produção do texto e da prática, interpretada e reinterpretada por múltiplos atores e setores do Estado com convicções individuais, institucionais, contextuais e também com discursos que remodelam a política.

No terceiro capítulo, discute-se acerca das inter-relações que permeiam o jogo de interesses, os conflitos e algumas relações de poder no contexto de produção de texto. Esse contexto engendra um complexo processo de negociações e disputas permeado por diferentes grupos de interesses que agem na formulação da política. São atores da política que nesta investigação se sobressaem como formuladores do texto. Segundo Ball (1993), os textos se constituem como produto dos compromissos negociados durante a formulação, os quais, segundo Mainardes (2006), materializam-se por meio de documentos, textos formais, registros e pronunciamentos oficiais. De acordo com Muller e Surel (2002), a política apresenta um quadro normativo composto por textos reguladores que dão uma estrutura de sentido à ação política.

Para tanto, a investigação desvela movimentos de transformação do quadro normativo da política de combate à evasão escolar, desde o programa criado em 2005 até 2013. Apresenta o formato do texto da política e sua instrumentalidade técnica voltada para os objetivos e a metodologia dos programas. Explicita o desenho dos programas para se entender aceitação, resistências, divergências e implicações no conteúdo das falas dos formuladores e dos atores que colocam a política em prática, pois o que parece óbvio no texto escrito da política passa pela interpretação dos atores e ao mesmo tempo pela expectativa daqueles que formulam a política.

Esse caminho de análise começa pela via do texto (quadro normativo). Na sequência, discute-se a intersetorialidade e se alcança a fala dos formuladores da política (secretários de educação, superintendentes de educação, promotores de justiça e conselheiros tutelares) para se chegar ao debate sobre os conflitos de interesses e de poder no contexto de produção da política. No decorrer do estudo, a abordagem cognitiva de Muller e Surel (2002) contribui para olhar as relações de poder dimensionadas, tanto no campo da *politic* (jogo, poder, atividade política), quanto na força coercitiva do Estado em relação ao conteúdo da política de combate à evasão escolar que é atrelado a dupla obrigatoriedade do direito à educação. Para Ball (1993), diferente da acepção teórica de Muller e Surel (2002), as relações de poder são construídas pelas posições ocupadas, pelo discurso, pelas pessoas e seus relacionamentos. Elas podem ser rompidas, redistribuídas e reestruturadas. Essas diferentes posições ocupadas pelos formuladores interferem na forma de pensar e fazer a política. Bellardo (2015) ajuda a entender o movimento híbrido de interesses e discursos que mudam e alternam-se dependendo do cargo de poder ocupado, seja técnico burocrata ou político.

Por dentro da política, os formuladores dominam instrumentais de conhecimento técnico que cooperam a favor de seus interesses. Esse domínio se legitima pela racionalidade que segundo Habermas (1968) penetra como ideologia na consciência da população. Nas palavras do autor, o novo é que a sociedade ingressou num acelerado processo de modernização, de tal forma que as forças produtivas expandem e impugnam as relações de dominação das sociedades tradicionais. “Deste modo, a ciência e a técnica transformam-se na primeira força produtiva e caem assim as condições de teoria marxiana do valor-trabalho.” (HABERMAS, 1968, p. 72). Ministério Público, Poder Judiciário e Poder Executivo revelam racionalidades técnicas distintas que lhes imputam autoridade para agir na produção da política.

Nesse sentido, Muller e Surel (2002) discutem a política como espaço de relações interorganizacionais crivados de conflitos entre diversos atores da política e que não se limitam estritamente à visão jurídica. Todavia, diferente desses autores, Habermas (1968) contribui com a análise ao dizer que, por meio de um fazer técnico, há uma posição ideológica que impõe determinados saberes. Para esse autor, a racionalidade técnica esconde um componente político.

Ocorre que não somente os cargos de poder, a força de coerção do Estado e a racionalidade técnica e ideológica interferem na política, mas também, como expõe Ball (1993), o contexto de produção da política. Nesta pesquisa, por comungar com a relação entre os textos da política e o contexto, discute-se o posicionamento de Paoli e Telles (2000) sobre a nova institucionalidade política brasileira da década de 1980, com ênfase na participação popular e interferência nas prescrições constitucionais e legais. Na conjuntura da macropolítica, Habermas (1997) coloca que o Estado democrático de direito contribui para mudanças na forma de organização política dos poderes constituídos por meio do discurso da soberania popular. Tanto Paoli e Telles (2002) que estudam os conflitos e negociações no Brasil contemporâneo, quanto Habermas (1997), no texto *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, trazem importantes elementos de análise ao contexto de produção da política aliados às ponderações de Ball na abordagem do ciclo de políticas.

O último capítulo investiga a forma como acontecem as inter-relações dos sujeitos que formulam a política e aqueles que a colocam em prática em três escolas estaduais do município de São José dos Pinhais. Para Ball, Maguire e Braun (2016), as escolas são espaços plurais compostas por redes e grupos com diferentes histórias, comportamentos e visões de mundo. Nesses espaços, a política é permeada por um processo de inter-relações, interações e transformações nem sempre estruturadas ou objetivas. Segundo os autores, muitas vezes a política movimenta-se de forma fragmentada para consertar problemas. Consequentemente, isso, ao longo do tempo, pode gerar efeitos de mudança institucional nos modos de fazer a política.

Nesta pesquisa, os sujeitos entrevistados são concebidos como atores que encenam a política, interpretam-na, traduzem e combinam novos significados ao texto da política. Refuta-se a premissa de que esses sujeitos sejam apenas implementadores, cuja tarefa sugere executar os objetivos do programa, validar ou não suas metas ou diretrizes.

Muitos estudos sobre a prática da política estão associados ao conceito de implementação. Por vezes, estão voltados à “[...] identificação de um conjunto de variáveis formuladas a partir da

decisão política da autoridade governamental central,⁶” (PEREZ, 2010, p. 1185), com vistas à execução de atividades para dar conta dos objetivos dos programas. Em outras, centrados “[...] nos atores envolvidos na prestação de serviços locais, tendo sido relevante identificar: os seus objetivos, estratégias, atividades e contatos.”⁷ (PEREZ, 2010, p. 1185).

Discordando de Perez (2010), esta pesquisa comunga com a visão de Ball, Maguire e Braun (2016) que sustentam uma análise complexa, multifacetada e intercontextual da política colocada em prática, a qual é atuada⁸/ encenada por conjuntos de atores. Para esses autores, existem “[...] diversas e complexas maneiras pelas quais conjuntos de políticas educacionais ‘fazem sentido’, são mediadas e batalhadas, e, às vezes, ignoradas ou, em outras palavras, colocadas em ação nas escolas”. (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 14).

Seguindo o caminho de análise do ciclo de políticas em Ball, o contexto da prática é estudado a partir de dimensões contextuais que consideram alguns aspectos como: o lugar onde situam-se as escolas, as identidades, as culturas locais e a relação dos profissionais entrevistados com o texto da política, bem como suas interpretações e atuações.

Na dinâmica da investigação, realiza-se o estudo por meio da interface com as falas dos atores que formulam o texto (formuladores) e as falas dos atores da política que a colocam em prática, abrangendo profissionais das escolas e da Rede de Proteção Social (Conselho Tutelar, Centro de Referência de Assistência Social – CRAS – e Promotoria de Justiça do município).

De acordo com Ball, Maguire e Braun (2016), a produção do conhecimento de/e sobre políticas mais recentemente considera a participação ativa de professores, diretores, pais, alunos e gestores da administração. Esses atores educativos passam a ser estudados não apenas como receptores e beneficiários da política, mas como influentes nas decisões e na formulação das políticas.

Nas considerações finais procura-se apontar achados empíricos entrelaçados no debate teórico, diálogos com a teoria e ainda a formulação de algumas perguntas e hipóteses que podem se tornar problema e fruto de novas pesquisas.

⁶ Modelo *top-down* estudados por autores como Van Meter & Van Horn, 1975; Sebastier & Maznanian, 1980 e Edwards, 1980. (PEREZ, 2010).

⁷ Modelo *bottom-up* defendidos por Elmore, 1978; Lipsky, 1971 e 1980. (PEREZ, 2010).

⁸ O termo atuada significa encenação e provém da teoria de atuação da política de Ball, Maguire e Braun (2016).

1 O DIREITO À EDUCAÇÃO E À PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: PRESSUPOSTOS QUE SUSTENTAM A POLÍTICA DE COMBATE À EVASÃO ESCOLAR

A Constituição Federal de 1988, em seu texto original, definiu o ensino fundamental obrigatório como direito público subjetivo. Segundo Duarte (2004), o direito público subjetivo se coloca como instrumento de controle do poder do Estado que possibilita ao titular do direito exigir a sua garantia. Posteriormente, a LDB de 1996 aferiu maior precisão da norma constitucional ao estabelecer mecanismos de exigibilidade para a garantia de oferta do ensino obrigatório⁹. Em 2006, a Lei nº 11.274, alterou a LDB, ampliou o ensino fundamental para nove anos de duração, com a matrícula obrigatória de crianças a partir dos seis anos de idade, e estabeleceu prazo de implantação, pelos sistemas, até 2010. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, a obrigatoriedade do ensino estendeu-se gradativamente para crianças e adolescentes na faixa etária de 4 a 17 anos, abrangendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

Quando a Constituição Federal determina que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (BRASIL, 1988, art. 208, parágrafo 1º), abre um importante debate acerca da exigibilidade desse direito em face dos direitos sociais. Conforme aponta Duarte (2004) o direito público subjetivo possibilita ao indivíduo mobilizar as normas jurídicas a seu favor, transformando o direito objetivo positivado na legislação em seu direito, ou seja, subjetivo. “O reconhecimento expresso do direito ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo autoriza a possibilidade de, constatada a ocorrência de uma lesão, o mesmo ser exigido contra o Poder Público de imediato e individualmente.” (DUARTE, 2004, p. 115). É incontestável esse avanço constitucional que assegura a exigibilidade do direito caso o mesmo seja violado. Todavia, a autora revela um aspecto polêmico na interpretação da norma: o cuidado para não individualizar o direito. “Ocorre que, como estamos diante de um direito social, o objeto não é, simplesmente, uma prestação individualizada, mas sim a realização de *políticas públicas*, sendo que sua titularidade se estende aos grupos vulneráveis.” (DUARTE, 2004, p. 115, grifo nosso).

Em outro texto, a mesma autora salienta que “[...] o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 reconhece a educação como um direito fundamental de natureza social. Sua proteção tem,

⁹ Vide art. 5º parágrafos 2º, 3º, 4º e 5º da LDB/ 1996.

pois, uma dimensão que ultrapassa, e muito, a consideração de interesses meramente individuais.” (DUARTE, 2007, p. 697).

As mudanças do ordenamento legal no Brasil, ao ampliarem a obrigatoriedade do ensino dos 4 aos 17 anos, revelam-se como um importante movimento de progresso no que se refere ao direito à educação, principalmente por se constatar nas pesquisas que a obrigatoriedade tem potencial de promover a diminuição das desigualdades educacionais, ainda que circunscritas ao acesso. (ALVES; PINTO, 2011)

Ocorre que, somente a ampliação do acesso não garante a permanência do estudante na escola. Por isso, a previsão constitucional no artigo 227 deixa claro que deve haver uma corresponsabilidade na garantia do direito à educação, abrangendo família, sociedade e Estado. Essa tríade deve zelar conjuntamente pela garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Na salvaguarda dos dispositivos constitucionais, em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no artigo 208, trata da proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos, dentre eles, o ensino obrigatório (inciso I). O mencionado artigo imputa “[...] ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não oferecimento ou oferta irregular,” (BRASIL, 1990, art. 208). Essa mesma Lei, que determina mecanismos de exigibilidade¹⁰, em situações de ação ou omissão da sociedade ou do Estado¹¹, também compele os dirigentes de estabelecimentos de ensino a comunicar o Conselho Tutelar a reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, desde que esgotados os recursos escolares¹².

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação como marco regulatório da política educacional, no artigo 5º, elucida quem pode acionar o Poder Público para exigir o cumprimento da obrigatoriedade do ensino e determina o dever do Estado em zelar pela frequência escolar juntamente com os pais ou responsáveis. Mais tarde, a nova redação da LDB dada pela Lei nº 10.287 de 2001, reafirmou o disposto no ECA ao preceituar como dever do estabelecimento de ensino “[...] notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de

¹⁰ Vide art. 212 que trata das ações em defesa dos direitos protegidos pelo ECA e que no § 1º respalda-se nas normas do Código do Processo Civil e § 2º a nas ações mandamental contra atos ilegais ou abusivos de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público que lesem direito líquido... Art. 216 trata da apuração de responsabilidade civil e administrativa do agente. (BRASIL, Lei nº 8.069/1990 – atualizado até a Lei nº 13.441, de 08 de maio de 2017)

¹¹ Vide art. 98 inciso I. (ECA).

¹² Vide art. 56 inciso II. (ECA).

faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei”. (BRASIL, 2001, Art. 12, inciso VIII).

Digiácomo (2011a) destaca que essa notificação dos alunos com excedente quantidade de faltas, conforme previsto pela LDB, deve ocorrer somente após esgotados os recursos da escola, como está expresso no ECA. Argumenta que compete a cada sistema de ensino implementar políticas de combate à evasão escolar, com previsão de ações que não remetam somente ao âmbito escolar, mas que abranjam a colaboração com outros setores públicos tais como: secretarias de assistência social, saúde, cultura, esporte e lazer “[...] com ações a serem deflagradas desde o momento em que são registradas as primeiras faltas reiteradas/ injustificadas.” (DIGIÁCOMO, 2011a, p. 109).

Esse movimento de participação intersetorial encontra o objeto de estudo desta pesquisa que prima pelas inter-relações e negociações de setores do Estado que operam a política de combate à evasão escolar no Paraná a partir de 2005. Por dentro da política educacional, a LDB com as contribuições do ECA, abre caminhos para a ação de diversos setores que influenciam no campo da educação por meio de regras, obrigações e mecanismos de exigibilidade do direito. Ambas as leis atribuem responsabilidade aos dirigentes das instituições de ensino em agir nos casos de infrequência escolar, buscando mobilizar recursos internos. E, somente após esgotadas as possibilidades, acionar o Conselho Tutelar ou autoridade judiciária. Esse cuidado em comunicar os demais órgãos contribui para que surjam “[...] novas relações institucionais que superam o autoritarismo e permitem inserir a sociedade na discussão para detectar as causas e encontrar meios de possibilitar o retorno e a frequência do aluno às aulas, integrando todas as forças para mantê-los na escola.” (ROCHA, 2000, p. 496).

Antes ainda de notificar o Conselho Tutelar, de acordo com a redação da LDB, dada pela Lei 12.013/ 2009, a escola deve “[...] informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola.” (BRASIL, 2009, Art. 12, inciso VII).

Ademais, a oferta do ensino obrigatório pelo Poder Público passa pelo conceito de dupla obrigatoriedade que “[...] refere-se, de um lado, ao dever do Estado de garantir a efetivação de tal direito e, de outro, ao dever do pai ou responsável de provê-la, uma vez que passa a não fazer parte do seu arbítrio a opção de não levar o filho à escola.” (OLIVEIRA, 2007, p. 15).

Assim, como visto, a responsabilidade do Poder Público em garantir o direito à educação, pela via da obrigatoriedade atribui aos pais ou responsável pelo estudante o dever de matrícula e juntamente com a escola, o zelo pela frequência escolar. Havendo omissão por parte da família, isso pode implicar em delito por abandono intelectual, conforme o artigo 246 do Código Penal e ainda, medidas de proteção ao aluno e aos pais previstas nos artigos 101 e 129 do ECA. (KONZEN, 2000).

O autor ressalta que a obrigatoriedade vai além do dever da matrícula. Ela requer a frequência regular, a permanência na escola e o aproveitamento dos estudos. Preceitos esses determinados pela LDB como condições inerentes ao direito de toda criança e adolescente, os quais não se restringem a quem se destina o direito, pois estendem-se aos pais, aos professores, aos gestores do estabelecimento educacional e demais autoridades. Konzen (2000) enfatiza a importância que a legislação atribui à participação dos pais que representam os filhos não somente atores de obrigações, mas agentes corresponsáveis pela defesa e proteção do direito à educação.

O cerco normativo da Constituição Federal e da LDB, com as interposições do ECA, impulsiona a demanda para o exercício do direito público subjetivo e a proteção dos direitos da criança e do adolescente. Essa legislação não somente determina instrumentos de exigibilidade como assevera responsabilidades e sanções, tanto ao Poder Público, quanto à família, caso haja omissão, ausência ou oferta irregular do ensino obrigatório.

Apesar dos avanços legais, o fenômeno da evasão escolar se revela visível nas pesquisas. De um lado, como problema multicausal, fator de exclusão social e educacional analisado no campo acadêmico por diferentes focos. De outro, verifica-se a quase ausência de estudos sobre as políticas específicas de combate à evasão escolar no Brasil conforme pretende se discutir na sequência.

1.1 O FENÔMENO DA EVASÃO ESCOLAR SOB DIFERENTES FOCOS: CONCEITOS E DESAFIOS

Pelo exposto, observa-se que há uma gama de leis que regulam o direito à educação obrigatória imputado pela Constituição Federal de 1988 como público subjetivo, porém a realidade da educação brasileira ainda está longe de alcançar patamares mais equilibrados de igualdade social. Segundo Bruel (2014) as crianças que se encontram fora da escola vivem em grupos

populacionais constituídos por famílias de menor renda *per capita* e em condições mais precárias. Sua pesquisa demonstra a manutenção de uma lógica excludente e desigual que se diferencia dentro dos próprios sistemas de ensino. Por outro lado, a autora explica que, entre a década de 1970 e 2000, houve um crescimento contínuo de matrículas gerando quase a universalização do ensino fundamental. Percebe-se uma regularização do fluxo escolar devido à expansão do acesso nos anos iniciais. Com isso, ocorre a gradativa “[...] manutenção dos alunos no interior do sistema, garantindo a continuidade dos estudos nas séries finais” (BRUEL, 2014, p. 160). A autora afirma que atualmente os sistemas de ensino possibilitam melhores condições para acesso e permanência do que há três décadas.

Araujo e Oliveira (2005) também reconhecem que houve um processo de expansão quantitativa do ensino por meio da universalização, todavia problematizam acerca do direito à permanência e sucesso escolar.

[...] apesar da ampliação do acesso à etapa obrigatória de escolarização observada nas últimas décadas, o direito à educação tem sido mitigado pelas desigualdades tanto sociais quanto regionais, o que inviabiliza a efetivação dos dois outros princípios basilares da educação entendida como *direito: a garantia de permanência na escola e com nível de qualidade equivalente para todos*. (ARAUJO; OLIVEIRA, 2005, p. 13, grifo nosso)

Nessa seara, o fenômeno da evasão escolar é apresentado por diversos autores como um problema alarmante e com dados que revelam a distância entre o direito ao acesso e à permanência na escola, sobretudo no ensino médio. Após um estudo bibliográfico, respaldado em 40 trabalhos acadêmicos datados de 1988 a 2016¹³, verifica-se que a produção das pesquisas se deslocou da expansão do ensino, na década de 1970, para a discussão sobre o fracasso escolar, em 1980, diante de elevadas taxas de reprovação e evasão escolar.

Especialmente em 1980, aconteceram relevantes modificações acerca do tema da expansão escolar, pois o debate tão intenso nos meios acadêmicos advindos da década de 1970 entrou em contraste com novas pesquisas focadas nos dados estatísticos que questionavam a necessidade de ampliação escolar. (ALGEBAIL, 2004).

Os contínuos dados de repetência e evasão escolar, apontados pelos pesquisadores na época, deslocaram o problema para o ensino público, de modo que a escola passou por um processo de desqualificação correlata a sua função social de ensino e aprendizagem. “Por caminhos não

¹³ Fonte do estudo bibliográfico: Banco de Teses e Dissertações da CAPES, Biblioteca Digital, Scientific Electronic Library Online (SciELO).

previstos, essa interpretação se somaria a discussões, em outras perspectivas, sobre o *fracasso escolar*, que passaria ao centro do debate sobre a democratização do ensino, enquanto o tema da expansão entraria em desprestígio acadêmico”. (ALGEBAILLE, 2004, p. 112, grifo da autora).

O tema evasão escolar mudou de foco nos debates, pois a centralidade passou da expansão do ensino para o problema do fracasso escolar amplamente discutido, sobretudo na década de 1980. Porém há controvérsias, pois vários autores discordam ou criticam essa terminologia (KOCH, 1989; RIBEIRO, 1991; MARTINS, 1997; RIBEIRO, 2013; ANTUNES, 2015). Em 1990, os estudos focaram o ensino fundamental com debates sobre permanência, sucesso na escola, qualidade do ensino e direito à educação.

Nessa trajetória, após 2008, é nítido nas pesquisas o crescente interesse dos acadêmicos para o ensino médio, com análises qualitativas voltadas para as causas da evasão escolar e quantitativas baseadas nos dados de matrícula, aprovação, reprovação, abandono e distorção idade-série.

Costa (2013), Pelissari et al (2013), Geraldi (2014), Calônico Júnior (2015) e Fritsch (2015), apresentam estudos sobre a evasão escolar datados entre 2008 e 2013. Em comum, suas análises revelam a exclusão demasiada de jovens na faixa etária do ensino médio que se encontram fora do sistema educacional.

Ainda sobre o foco das pesquisas a respeito do fenômeno da evasão escolar, de acordo com Silva Filho e Araújo (2017), a literatura acerca da evasão e do abandono escolar apresenta diversos conceitos e interpretações que dificultam um entendimento mais objetivo dos seus significados. No entanto, segundo os autores é comum nas pesquisas a busca de “[...] compreensão das relações entre os motivos de ingresso e a trajetória dos permanentes, dos desistentes e egressos desse público.” (SILVA FILHO; ARAÚJO, 2017, p. 37). Conceitos como exclusão, fracasso escolar, desistência, abandono e evasão fazem parte de um repertório variado que permeia essas pesquisas.

Os autores explicam que, em 1998, o INEP diferenciou os termos evasão e abandono escolar. “Nesse caso, ‘abandono’ significa a situação em que o aluno desliga-se da escola, mas retorna no ano seguinte, enquanto na ‘evasão’ o aluno sai da escola e não volta mais para o sistema escolar.” (SILVA FILHO; ARAÚJO, 2017, p. 37).

O Programa de Combate ao Abandono Escolar do Paraná, elaborado em 2013, corrobora com o sentido atribuído pelo INEP e explica que “[...] abandono é a condição de infrequência escolar que ocorre durante o andamento do ano letivo, porém no outro ano escolar o (a) estudante

é rematriculado. Já na evasão escolar, não ocorre a rematrícula no ano posterior”. (PARANÁ, 2013, p. 3). O documento busca “[...] evitar que o abandono escolar venha a se efetivar como evasão escolar.” (PARANÁ, 2013, p. 3).

Ao contrário dessa conceituação para Mendes “[...] evasão escolar refere-se ao aluno que deixa a escola, mas com a possibilidade de retorno à mesma. Já o abandono escolar ocorre quando o estudante deixa a escola em definitivo.” (2013, p. 263). Já Fritsch (2015) devido a maioria dos trabalhos pesquisados¹⁴ não distinguem evasão escolar e abandono, trata-os como sinônimo que significa,

[...] desistência por qualquer motivo, exceto conclusão ou diplomação. É um fenômeno complexo, associado a não concretização de expectativas de pessoas e múltiplas causas relacionadas a fatores e variáveis objetivas e subjetivas que precisam ser compreendidas no contexto socioeconômico, político e cultural, no sistema educacional e nas instituições de ensino. (FRITSCH, 2015, p. 20).

Nesta pesquisa, adota-se a terminologia utilizada pelo INEP e pelo Programa de Combate ao Abandono Escolar por serem documentos oficiais, uma vez que falta consenso na literatura sobre a terminologia mais adequada. Em termos de dados, o INEP, através do Censo Escolar, utiliza para cálculo do rendimento a taxa de abandono, que indica a porcentagem de alunos que deixaram de frequentar a escola após a data de referência do Censo¹⁵. Também considera a taxa de aprovação¹⁶ e a taxa de reprovação¹⁷. (INEP, 2017).

No Brasil e no Paraná, as taxas de abandono escolar calculadas de 1997 a 2016 indicam uma redução significativa dos dados de abandono em todos os níveis da educação básica, como demonstram os GRÁFICOS 1 e 2 em uma série histórica de vinte anos¹⁸.

¹⁴ A pesquisa da autora abrange 119 trabalhos que tratam do tema evasão escolar. (FRITSCH, 2015).

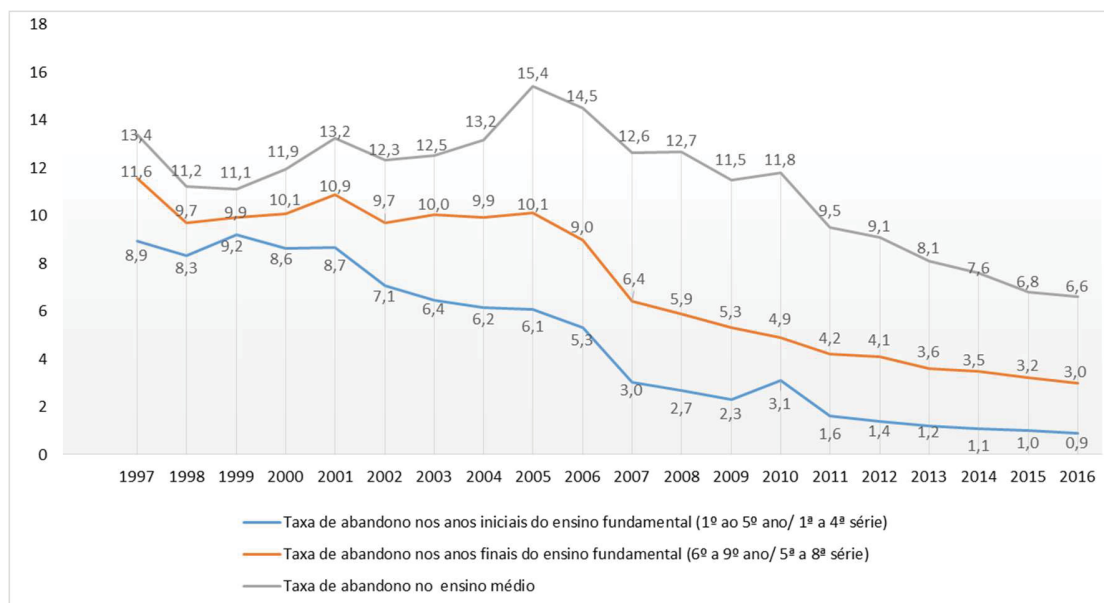
¹⁵ A taxa de rendimento é calculada na coleta de dados da segunda etapa do Censo Escolar.

¹⁶ Indica a porcentagem de alunos que, ao final do ano letivo, alcançaram os critérios mínimos para a conclusão satisfatória da etapa de ensino na qual se encontrava. (INEP, 2017).

¹⁷ Indica a porcentagem de alunos que, ao final do ano letivo, não alcançaram os critérios mínimos para a conclusão da etapa de ensino na qual se encontrava. (INEP, 2017).

¹⁸ As taxas de abandono escolar de 1997 a 2006 foram calculadas com base nos números de matrícula e números de alunos afastados por abandono escolar extraídos das sinopses estatísticas da educação básica. A partir de 2007 os indicadores de rendimento escolar apresentam tabelas contendo as taxas de abandono.

GRÁFICO 1 – SÉRIE HISTÓRICA DAS TAXAS DE ABANDONO ESCOLAR - BRASIL 1997 A 2016

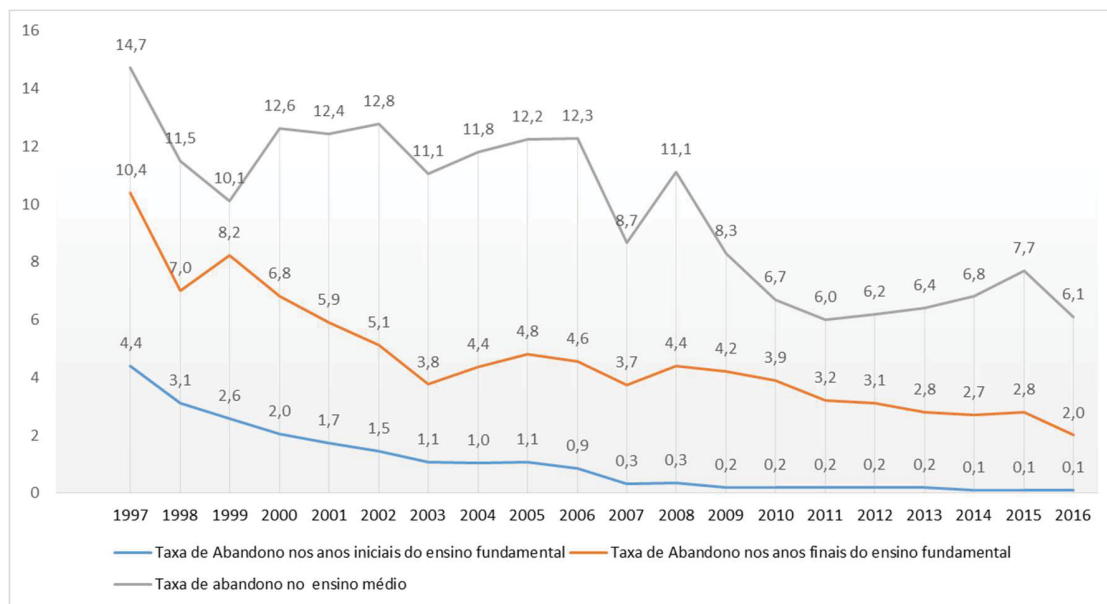


FONTE: INEP (1997 a 2016)

Em duas décadas, o número de casos de alunos que abandonaram a escola decresceu quase que de forma contínua em todos os níveis de ensino no Brasil. Nos anos iniciais do ensino fundamental, a queda chegou a representar um salto de 8,9%, em 1997, para 0,9%, em 2016. Os anos finais desse nível de ensino passaram de 11,6% para 3% no mesmo período. Em números, somando a primeira e a segunda etapa do ensino fundamental, em 1997 havia 34.229.388 matrículas para 3.414.173 abandonos. Ou seja, uma taxa de 10%. Esse número passou, em 2016, para 27.691.478 matrículas, abrangendo 526.138 casos de abandonos, que corresponde a 1,9%. Quanto ao ensino médio, verifica-se uma curva crescente entre 1997 e 2005, passando de 13% a 15% e na sequência um contínuo decréscimo, chegando a 6% em 2016. Em termos quantitativos, houve uma alteração de 9.031.302 matrículas em 2005, envolvendo 1.392.404 abandonos. Em 2016, o total foi de 8.131.988 matrículas para 536.711 abandonos.

O GRÁFICO 2, a seguir, mostra as taxas de abandono escolar no estado do Paraná entre os anos de 1997 a 2016.

GRÁFICO 2 – SÉRIE HISTÓRICA DAS TAXAS DE ABANDONO ESCOLAR - PARANÁ 1997 A 2016



FONTE: INEP (1997 a 2016)

No Paraná, o movimento decrescente foi similar aos dados nacionais com uma diferença mais significativa na primeira etapa do ensino fundamental que, em 1997, já correspondia à metade da taxa de abandono (4,4%) comparada à taxa de 8,9% no Brasil. Quanto ao ensino médio, verifica-se no GRÁFICO 2, um movimento sinuoso e descontínuo que demonstra queda visível das taxas a partir de 2008, passando de 11,1% a 6,1%. Ao comparar os dados do Paraná com o Brasil, o GRÁFICO 1 mostra que a taxa de abandono atinge o pico de 15,4% em 2005 com queda constante até chegar em 6,6% em 2016.

Analisar o decréscimo dos dados, com ênfase no ensino fundamental, implica em olhar para o contexto da década de 1990 que foi marcado por políticas educacionais voltadas a esse nível de ensino e que pressionaram tanto o acesso à escola, como a permanência do estudante. A LDB dispõe sobre a responsabilidade da escola e da família em zelar pela frequência escolar, atrelada ao fundamento constitucional do direito público subjetivo e da dupla obrigatoriedade. Ademais, uma hipótese possível para a constante queda das taxas, entre outras pode ter sido a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997 que prioriza o atendimento a este nível de ensino.

Para Araujo e Oliveira (2005) que analisam as matrículas de 1975 a 2002 e as taxas de promoção, repetência, evasão escolar e distorção idade-série do ensino fundamental entre os anos de 1995 e 2000, constata-se que:

[...] medidas de regularização do fluxo no ensino fundamental por meio da adoção de ciclos de escolarização, da promoção continuada e dos programas de aceleração da aprendizagem que foram difundidos a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (lei n. 9.394/96), mas que já vinham sendo adotados em vários estados e municípios desde a década de 1980. (ARAUJO; OLIVEIRA, 2005, p. 13).

Além dessas políticas educacionais, os autores asseveram que, embora os dados traduzam melhoria na movimentação e no rendimento escolar, as desigualdades regionais são acentuadas e gritantes. Essa melhoria “[...] ocorreu sem eliminar as históricas desigualdades, tanto do ponto de vista social, quanto do ponto de vista regional.” (ARAUJO; OLIVEIRA, 2005, p. 13).

Embora os dados demonstrados nos GRÁFICOS 1 e 2 indiquem um cenário mais promissor no que se refere à permanência do aluno na escola, o fenômeno da evasão escolar sobretudo no ensino médio é alvo de inquietações verificadas nas pesquisas. De um lado, os dados, em série histórica, indicam movimentos sinuosos em relação ao ensino médio e gradativa diminuição do abandono escolar. Isso refuta afirmações de que o número de casos de evasão neste nível de ensino é alarmante e crescente, como expõem Calônico Júnior (2015), Fritsch (2015) e Silva Filho e Araújo (2017). Por outro lado, a discussão em torno do problema da evasão escolar não pode se limitar somente às taxas de abandono divulgadas pelo INEP, pois estas representam o fluxo anual de alunos matriculados que deixam de estudar.

Além das taxas de abandono, os dados do Censo Escolar do INEP trazem como indicador de acesso a taxa de matrícula líquida e a taxa de matrícula bruta. O primeiro expressa “[...] a razão entre o número total de matrículas de alunos com a idade prevista para estar cursando um determinado nível e a população total da mesma faixa etária.” (SARAIVA, 2010, não paginado). O segundo mostra “[...] a razão entre o número total de alunos matriculados em um determinado nível de ensino (independente da idade) e a população que se encontra na faixa etária prevista para cursar esse nível.” (SARAIVA, 2010, não paginado). Outro dado é o número da população residente fora da escola, calculado por faixa etária.

Para ilustrar a diferença entre os dados de abandono escolar e de evasão escolar no ensino médio, a TABELA 1 apresenta a taxa de matrícula bruta, taxa de matrícula líquida, população de

15 a 17 anos fora da escola e número de abandono escolar do ensino médio no Brasil entre os anos de 2013 e 2015.

TABELA 1 – TAXA DE MATRÍCULA BRUTA, TAXA DE MATRÍCULA LÍQUIDA, POPULAÇÃO DE 15 A 17 ANOS FORA DA ESCOLA E NÚMERO DE ABANDONO ESCOLAR DO ENSINO MÉDIO NO BRASIL ENTRE OS ANOS DE 2013 A 2015.

Ano	Taxa de matrícula bruta – ensino médio	Taxa de matrícula líquida – ensino médio	População de 15 a 17 anos fora da escola	Número de abandono escolar – ensino médio
2013	77,92%	55,22%	1.674.105	673.338
2014	78,21%	55,89%	1.712.994	630.814
2015	76,56%	56,17%	1.543.713	549.092

FONTE: Laboratório de Dados Educacionais / UFPR a partir do Censo Escolar/ INEP – arquivo matrícula; Pnad/IBGE – arquivo pessoas (2013, 2014, 2015).

Ao analisar a tabela, verifica-se que, em 2015, 56,17% dos adolescentes de 15 a 17 anos estavam matriculados no ensino médio na idade correta, o que infere uma porcentagem de 43,83% de alunos em situação de defasagem idade/série. Segundo, Fritsch (2015), a distorção ou defasagem escolar pode contribuir para acentuar o problema da evasão escolar. Outro dado mais específico é a taxa de matrícula bruta que permite visualizar o percentual de alunos matriculados em determinada faixa etária, independente da adequação idade/série em relação a população daquela etapa. Nota-se na tabela que, em 2015, 76,56% da população independente da faixa etária estava devidamente matriculada no sistema de ensino em relação ao público esperado para esta etapa de ensino.

A coluna três informa que mais de 1,5 milhões de jovens estavam em situação de evasão escolar em 2015, uma quantidade cerca de três vezes maior que os 549 mil alunos em situação de abandono escolar.

Ocorre que o fenômeno da evasão escolar contempla um universo mais abrangente de crianças e jovens que se encontram fora do sistema educacional por fatores multicausais - intraescolares e extraescolares. Além disso, não se pode subestimar a valoração das pesquisas sobre o assunto, as quais, além das taxas de abandono escolar, mostram dados de distorção ou defasagem idade-série¹⁹ e retenção ou reprovação que deflagram problemas no fluxo escolar e compelem - principalmente os jovens de 15 a 17 anos - para fora da escola. As pesquisas também

¹⁹ De acordo com o Censo Escolar o conceito distorção idade-série significa a proporção de alunos com mais de 2 anos de atraso escolar. Na literatura também se identifica como sinônimo o conceito defasagem idade-série. (portal.inep.gov.br/censo-escolar).

problematizam a falta de retorno desses jovens que gera a evasão escolar. Além disso, elas demonstram dados dessa população fora da escola e utilizam outros indicadores educacionais tais como, taxa de frequência escolar líquida e taxa de frequência escolar bruta²⁰. Também apontam diversos motivos que deflagram o fenômeno da evasão escolar na faixa etária do ensino médio, dentre eles a busca por inserção no mercado de trabalho.

Fritsch (2015) faz uma revisão de literatura abrangendo 119 trabalhos e argumenta que a evasão está nos debates atuais e é fonte de preocupação social, pois os dados de exclusão escolar²¹ são inquietantes. Segundo a autora, o Censo Escolar de 2013 apontou que cerca de 1,6 milhões de jovens de 15 a 17 anos deveriam estar cursando o ensino médio, mas estavam fora do sistema educacional. Também argumenta que a defasagem idade-série e a reprovação impactam na trajetória escolar dos alunos e provocam dados elevados de abandono ou evasão escolar²², sobretudo no ensino médio.

Numa perspectiva de análise parecida, porém com base nos dados do Censo Escolar de 2010, Costa (2013) afirma que, de uma população de 10.357.874 jovens brasileiros com 15 a 17 anos, 1,8 milhões estavam fora da escola. Assevera ainda que é preciso oportunizar a conclusão do ensino fundamental a 3,1 milhões de alunos na idade do ensino médio por serem tão excessivas as taxas de distorção idade/série.

Calônico Júnior (2015) analisa “[...] as configurações, os limites e perspectivas da universalização do ensino médio decorrentes das políticas públicas de educação e dos ordenamentos legais implementados no Brasil, nos últimos vinte anos”. (p. 24). O autor examina outros indicadores, dentre eles, a evolução da taxa de frequência escolar líquida e bruta da população residente dos 15 aos 17 anos de idade no Brasil, de 2003 a 2013 e constata por exemplo, que em 2013, a taxa de frequência líquida foi de 55,2%. Isso revela que 44,8% dos jovens não estavam cursando a etapa da educação básica recomendada para a idade que é o ensino médio. Além da defasagem escolar, assevera que, nesse mesmo ano, mais de 1,6 milhões de jovens se encontravam fora da escola. Diante de seus estudos, conclui que os desafios à democratização do

²⁰ De acordo com o IBGE a taxa de frequência escolar líquida é um indicador que tem como objetivo verificar a porcentagem da população que está matriculada na etapa adequada a sua faixa etária. A taxa de frequência escolar bruta se refere a proporção total de pessoas em determinada faixa etária matriculadas na escola independente da adequação idade/série. (<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3836>). O Censo Escolar do INEP utiliza como indicador o conceito taxa de matrícula líquida e taxa de matrícula bruta com o mesmo significado do IBGE.

²¹ Refere-se ao termo exclusão escolar ao apontar dados de abandono escolar, distorção idade e série e reprovação.

²² Essa autora trata como sinônimos os termos abandono e evasão escolar.

acesso e da permanência no ensino médio são evidentes, pois é elevado o número de jovens na faixa etária de 15 a 17 anos excluídos do sistema de ensino, retidos no ensino fundamental e em situação de distorção de idade/série.

Alves e Pinto (2011) apresentam o perfil da população que está fora da escola nos diversos grupos sociais. Revelam os impactos causados pelas diferenças entre as regiões e os estados da Federação e estimam um adicional de 3,96 milhões de alunos para universalizar a educação básica, abrangendo a faixa etária de 4 a 17 anos em todo o país, com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2008.

Esses autores mostram inclusive os dados de ocupação do PNAD que, em 2008, revelaram cerca de um milhão de crianças e adolescentes trabalhando e com risco de evasão. Constatam que a faixa de 15 a 17 anos é a mais atingida e que “[...] em geral, são atividades de baixa qualificação e remuneração e que concorrem com a possibilidade de frequentar a escola.” (ALVES; PINTO, 2011, p. 142).

O problema da falta de permanência do aluno na escola também é apontado por Konzen,

A permanência na escola constitui-se no maior desafio da educação escolar brasileira, porque os indicadores de exclusão ainda ilustram de forma constrangedora as resenhas estatísticas [...] Cabe assinalar, no entanto, que a falta da criança ou do adolescente às aulas ou o gradativo abandono da escola, assim como a repetência do ano escolar, deixaram de ser questões de foro interno da instituição de ensino. O Estatuto cerca a escola com uma rede de atores e de providências, concebidos para auxiliá-la no cumprimento de sua missão. Nesse particular, o direito à educação não é mais tão-só o direito à vaga, mas é o direito ao ingresso, à permanência e ao sucesso. (KONZEN, 2000, p. 662).

O autor esclarece que a escola não pode atuar sozinha, pois o direito à educação se expande a outras políticas e a outros atores. Isso implica numa preocupação que transcende o direito ao acesso e se volta para a permanência e sucesso escolar.

Embora a legislação e a realidade se conflitem de forma que o problema pareça sem solução, é relevante considerar que as leis são partes integrantes da política e impulsionam a ação do Estado. Desde o contexto da década de 1970, com a expansão do ensino visando o ingresso das classes populares na escola, ao período atual, com a ampliação da faixa etária do ensino obrigatório, notam-se os movimentos da política pela garantia do direito à educação. Acesso, permanência e sucesso escolar entraram em pauta nos debates educacionais e, as políticas de combate à evasão escolar nasceram induzidas pela legislação educacional e pelo Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) conforme seção a seguir.

1.2 POLÍTICA DE COMBATE À EVASÃO ESCOLAR NO BRASIL E NO PARANÁ: OUTROS ATORES ENTRAM EM CENA

Neste início do capítulo, o argumento passa pelo direito público subjetivo à educação que se amplia do ensino fundamental para a educação básica. Todavia como a política de combate à evasão escolar paranaense requer a participação intersetorial de novos atores por meio da Rede de Proteção Social, importa entender as bases legais que sustentam essa intersetorialidade.

A Constituição Federal de 1988 assegura uma série de direitos sociais ao povo brasileiro. Com fundamento na “Doutrina da Proteção Integral”, dada pelo ECA, “[...] emerge uma radical mudança de concepção sócio jurídica da infância e da juventude: a afirmação histórica de crianças e adolescentes como *sujeitos de direitos*.” (FONTES SOBRE A INFÂNCIA, 2012, p. 46, grifo no original).

Assim, pela atual legislação instaura-se um novo desenho normativo, voltado à política de proteção de crianças e adolescentes, ou seja, a articulação intersetorial conjugada por ações que primam pela garantia dos direitos. Defende-se o trabalho intersetorial e integrado entre as políticas, “[...] por meio de um *conjunto articulado de ações* governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (BRASIL, Lei nº 8.069/ 1990, art. 86, grifo nosso). Essa integração se materializa através do Sistema de Garantia dos Direitos (SGD), regulamentado pela Resolução nº. 113, de 19 de abril de 2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)²³. O referido documento esclarece que esse sistema,

[...] constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e não governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. (CONANDA, 2006, Resolução 113, art. 1º).

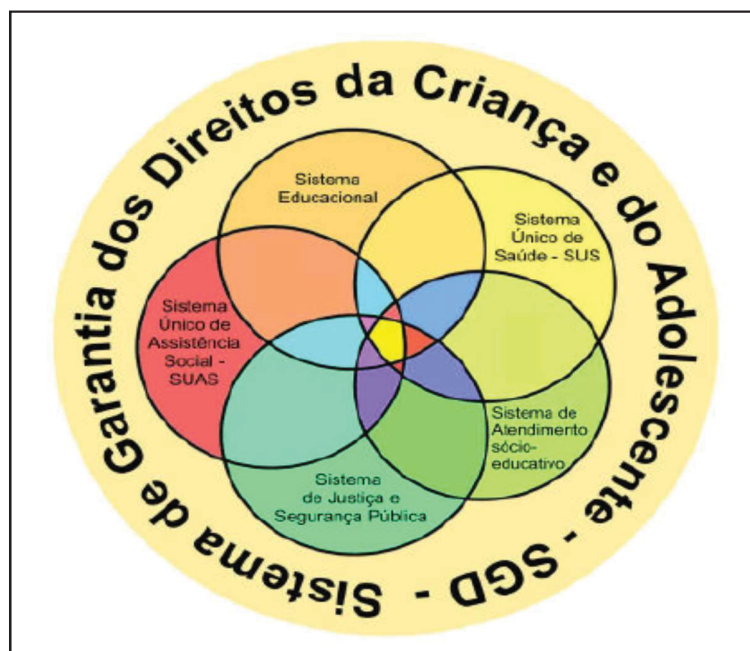
Trata-se de uma norma que ratifica o disposto no ECA, quando se remete à proteção, defesa e controle social dos direitos humanos assegurados à criança e ao adolescente. Conforme dispõe o documento, o referido SGD consiste na articulação de instâncias públicas da esfera governamental e também da sociedade civil, visando a aplicação dos instrumentos normativos para que funcionem

²³ A Resolução nº 117, de 11 julho de 2006, altera alguns dispositivos da Resolução nº 113/2006, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. (CONANDA, 2006, Resolução nº 117).

os mecanismos de implementação dos direitos. Para Digiácomo (2014), Guará (2010), Minhoto e Martins (2001), o SGD se organiza por meio das Redes de Proteção Social nos territórios dos municípios. Digiácomo (2014) expõe que o novo pressuposto legal remete à necessidade do trabalho em rede que implica na existência de programas e serviços organizados de forma articulada, mas que demandam a criação de fluxos e protocolos de atendimentos a serem elaborados pelos profissionais que atuam nos serviços.

A FIGURA 1 ilustra o modelo operacional apresentado no art. 86 do ECA o qual foi interpretado pela Resolução 113/2006.

FIGURA 1 – DIAGRAMA DO SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE



FONTE: Caderno CONANDA, Resolução 113/2006.

O art. 1º § 1º da Resolução 113/2006 expõe que,

Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade. (CONANDA, 2006).

Vislumbra-se uma forma idealizada de implementar as políticas públicas na área da infância e da juventude, pois, “[...] na medida em que a política visa a descentralização, põe-se a questão

da coordenação das ações dos diferentes entes federados nela implicados; [...] dos setores público – estatal e não estatal –, e privado.” (MINHOTO; MARTINS, 2005, p. 92).

Muito antes da Resolução do CONANDA, desde a década de 1990, as políticas de combate à evasão escolar no Brasil, através de programas, campanhas e projetos educacionais revelam a marca da intersetorialidade preconizada no ECA e respaldadas pela LDB. Em uma pesquisa estendida na internet, nos sites das Secretarias de Estado da Educação, do Ministério Público dos estados e do Ministério de Educação, realizou-se um mapeamento nacional de programas, projetos e campanhas de combate ou enfrentamento à evasão escolar. O material identificado ajuda a entender a origem da política, a participação de diferentes atores e setores do Estado e seus desdobramentos no território nacional, principalmente no Paraná. O resultado surpreende ao mostrar ações e políticas em praticamente todos os estados brasileiros, após 1997, e ainda dois programas nacionais, de 2002 e 2016, conforme ilustra o QUADRO 1.

QUADRO 1 – MAPEAMENTO NACIONAL DE PROGRAMAS DE COMBATE À EVASÃO ESCOLAR
(continua)

Abrangência	Estado/ Município Ano	Nome do Programa	Documento Normativo
REGIÃO SUL	Rio Grande do Sul - 1997 - 2011 - 2012	Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente – FICAI. FICAI <i>online</i> – 2012	Termo de Ajustamento 1997 Termo de Cooperação 35/2011 Convênio 23/2012 com a PROCEMPA
	Paraná -2005 – 2012	Ficha de Comunicação do Aluno Ausente – FICA Programa de Combate ao Abandono Escolar	Termo de Convênio de Cooperação Técnica Termo de Convênio e Cooperação Técnica
	Cascavel/ PR – 2011	Programa de Prevenção e Combate à Evasão Escolar	Programa de Prevenção e Combate à Evasão Escolar
	União da Vitória/ PR 2011	Ficha de Comunicação do Aluno Ausente – FICA	Termo de Cooperação Técnica: MANIFESTO EM PROL DA EDUCAÇÃO
	Santa Catarina - 2001 2013 – 2016	Programa APOIA	Programa Estadual/2001 Termo de Cooperação Técnica 24/2013 Termo de Adesão 262/16
REGIÃO SUDESTE	Rio de Janeiro - 2001 - 2004 - 2008	Programa Estadual de Controle da Evasão Escolar Criação de Grupos de Visitadores Projeto Combate a Infrequência e Evasão Escolar	DECRETO Nº. 30151 de 13/12/01 Termo de Compromisso Barreto e Souza (2008)
	Araruama/ RJ- 2014	Combate à evasão escolar por meio da FICAI	Portaria de Instauração nº 01/2014Inquérito Civil Público
	São Paulo - 2015	Projeto "Quem Falta Faz Falta", no âmbito do Programa Educação - Compromisso de São Paulo	Resolução 42 de 18/08/2015
	Minas Gerais – 2015	Projeto "Virada Educação Minas Gerais"	Documento não identificado (1)

(conclusão)

	Serra/ ES - 1999 - 2009 – 2010	Programa Pró Escola	Termo de Cooperação/ 1999 Convênio 105/2009 Portaria 002/2010
REGIÃO NORDESTE	Bahia – 2004	Programa Presente Garantindo o Futuro	Acordo de Cooperação e Portaria N.º 12.241/2004
	Alagoas - 2001 e 2008	Projeto FICAI	Documento não identificado (1)
	Sergipe - 1999 - 2004 - 2005 -2007	Programa de Atendimento Integral às Escolas (PAIE) Programa FICAI	Documento não identificado (1) Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta/ 2004,2005,2007.
	Piauí – 2015	Projeto FICAI	Termo de Cooperação
	Condado/ PE – 2013	Ficha de Acompanhamento de Aluno Infrequente (FICAI)	Termo de Ajustamento de Conduta
	Nova Cruz/ RN - 2010	Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente (FICAI)	Documento não identificado (1)
	Paraíba - 2011	Programa de Combate à Evasão Escolar - Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente – FICAI	Decreto N° 32.303, de 29 de Julho de 2011
	Mauriti/ CE – 2008	Presente Na Escola – Ação de Combate à Evasão e a Infrequência Escolar (FICAI)	Minuta do Termo de Cooperação Interinstitucional
	Maranhão – 2006	Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente na Rede Estadual de Ensino	Decreto nº 22.187 de 14 de Junho de 2006
REGIÃO CENTRO OESTE	Mato Grosso – 2011	Projeto FICAI Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente, Indisciplinado, Infrator	Termo de Compromisso Institucional
	Mato Grosso do Sul – 2013	Campanha Todo Jovem na Escola	Documento não identificado (1)
	Goiás – 2008	Programa de Apoio e Monitoramento ao Aluno Infrequente (AMAI)	Documento não identificado (1)
	Distrito Federal - 2013	Projeto "UAMASS* dentro das escolas" * Unidade de Atendimento de Meio Aberto - São Sebastião/ DF	Documento não identificado (1)
REGIÃO NORTE	Rio Branco/ AC – 2015	Núcleo de Monitoramento à Infrequência Escolar	Documento não identificado (1)
	Manaus/ AM – 2011-2012	Centro Municipal de Atendimento Sociopsicopedagógico – CEMASP	Lei nº 1556 de 13/01/2011 e Decreto nº 20130 de 7/12/2012
	Pará – 2014	Programa de aceleração de aprendizagem – Projeto Mundiar	Documento não identificado (1)
	Rondônia – 2005	Projeto “Nenhum a Menos”,	Cartilha do Projeto
	Roraima – 2005	Programa de Combate à Evasão Escolar, com o tema, “Escola: por que não ficar aqui?”.	Termo de Compromisso
	Palmas/ TO – 2010	Projeto Evasão Escolar: Nota Zero	Cartilha do Projeto
BRASIL	Nível Federal - 2002	Acompanhamento da Frequência Escolar - PRESENTE	Termo de Cooperação
	Nível Federal – 2016	Programa de Acolhimento, Permanência e Êxito – PAPE	Portaria interministerial nº 4, de 6 de maio de 2016

FONTE: Sites do Ministério Público dos Estados, Secretarias Estaduais de Educação e Google Web.

NOTA: Elaborado pela autora (2018).

(1) Nos casos de documento não identificado, as informações foram obtidas de notícias divulgadas na web.

Em termos de abrangência territorial, ao analisar o QUADRO 1, nota-se que 25 estados da federação, mais o Distrito Federal, contam com algum tipo de ação diretamente voltada ao combate à evasão escolar, seja em forma de projeto, programa ou campanha. O estado do Amapá não consta no quadro, pois os dois termos de cooperação encontrados²⁴ não estabelecem o combate à evasão escolar como objetivo central, mas como consequência das ações propostas.

Verifica-se também 11 programas em âmbito municipal. Isso significa que há possibilidade de existirem outras ações para além dos dados obtidos nesta pesquisa. A exemplo, o documento intitulado “O Enfrentamento da Exclusão Escolar no Brasil”, elaborado em 2014 pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), menciona a realização de uma consulta aleatória que contou com a participação de 503 municípios brasileiros, os quais afirmam executar práticas e experiências de combate à exclusão educacional. Interessante que as ações mais comentadas na pesquisa se referem ao acompanhamento da frequência escolar através da adoção da Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente (FICAI), a qual é encaminhada aos Conselhos Tutelares e ao Ministério Público dos estados e municípios. Essa publicação do UNICEF faz parte de uma parceria, desde 2010, com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação²⁵, cujo mote é “Fora da Escola Não Pode.” (UNICEF, 2014, p. 6). O texto destaca que o Conselho Tutelar e o Ministério Público são os principais parceiros dos municípios no enfrentamento à evasão escolar, além do governo do estado, dos municípios e suas secretarias que executam as ações. (UNICEF, 2014).

Ao analisar o mapeamento nacional, é possível aferir o exposto pela publicação do UNICEF. Nota-se, nos documentos pesquisados, a ampla participação do Ministério Público e do Conselho Tutelar. Dos 25 estados (abrangendo nível municipal e estadual), 18 contam com a parceria do Ministério Público e destes, seis envolvem o Poder Judiciário. Em seis estados (maioria da Região Nordeste), a pactuação dos programas abrange exclusivamente o Ministério Público e a

²⁴ Um dos termos de cooperação cria o Programa de Aprendizagem na Idade Certa (MAIS PAIC) visa resultados satisfatórios na aprendizagem dos alunos que cursam a 1ª etapa do ensino fundamental. O objetivo do programa é garantir que nenhum aluno fique sem ler e escrever nos anos iniciais do ensino fundamental até o 5º ano. Prevê que a evasão escolar se reduza como consequência da diminuição da reprovação. O outro termo estabelece Práticas restaurativas nas escolas da rede pública do Estado com ciclo de palestras para tratar sobre temas como: combate às drogas, *bullying*, violência física, prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, cidadania e inclusive a evasão escolar. FONTE: Site da Secretaria de Educação do Estado do Amapá e notícia da web.

²⁵ A Campanha Nacional pelo Direito à Educação surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil que participaria da Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal), no ano 2000. O objetivo era somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação social, em favor da defesa e promoção dos direitos educacionais. FONTE: <<http://campanha.org.br/>>.

Secretaria de Educação, enquanto que em outros 12 identifica-se a atuação do Conselho Tutelar nos documentos de formulação dos programas ou projetos.²⁶

Na região Sudeste, em Araruama, Rio de Janeiro, uma portaria expedida pela Promotoria de Justiça instaurou Inquérito Civil Público requerendo medidas de combate à evasão escolar por meio da FICAI. Na região Norte, dos seis estados mapeados três contam com a participação do Ministério Público e Conselho Tutelar. Na região Sul, todos os estados se enquadram nesse perfil, e ainda discriminam o Poder Judiciário e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) na pactuação dos termos de convênio. Na região Centro Oeste, da mesma forma, todos os estados envolvem o Ministério Público e o Conselho Tutelar, exceto o Distrito Federal que se distingue dos demais estados da região, pois a Secretaria de Educação foca os jovens em cumprimento de medida socioeducativa e estende a parceria com a Secretaria da Criança e a Subsecretaria do Sistema Socioeducativo.

Em uma pesquisa bibliográfica, abrangendo o banco de teses e dissertações da CAPES²⁷, a biblioteca digital, Scielo²⁸, Redalyc²⁹, o Google Acadêmico e o Google Web, foram encontrados 11 trabalhos sobre projeto, programa ou política de combate à evasão ou abandono escolar. Desses, dez enfatizam a atuação do Ministério Público, do Poder Judiciário e Conselho Tutelar, tanto na formulação, como na implementação da política. (ROCHA, 2000; LENSKEIJ, 2006; AMORIM et al, 2012; VAZ, 2012; CAMPOS NETO, 2014; FALCÃO, 2014; FALCÃO; PAULY, 2014; PANTALEÃO, 2014; ROCHA, 2016; SAGRILO, 2016).

No campo empírico do Mato Grosso, Amorim et al (2012) conceituam o projeto Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente, Infrator e Indisciplinado (FICAI). Descrevem as competências dos envolvidos no projeto: gestão escolar, professores, comunidade escolar, Conselho Tutelar e Ministério Público. Discutem o conceito de indisciplina e ato infracional uma vez que o projeto “visa promover a defesa de crianças e adolescentes, garantir a frequência escolar, prevenir e romper ciclos de violências através da interação entre família e escola.” (AMORIM et al, 2012, p. 6). O que chama a atenção nesse trabalho e o diferencia dos demais é que o termo de

²⁶ Embora se verifique a participação do Poder Judiciário na pactuação de diversos programas de combate à evasão escolar, inclusive no Paraná, o objeto desta pesquisa não adentra nos conceitos de ativismo judicial e judicialização. Os conceitos são distintos e para maior esclarecimento, o assunto é tematizado com propriedade teórica por Silveira (2010) e Ximenes (2014).

²⁷ Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

²⁸ Scientific Electronic Library Online (Scielo)

²⁹ Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc)

compromisso institucional enfatiza tanto a infrequência escolar, como a indisciplina e o ato infracional. A ficha é utilizada pela escola, Conselho Tutelar, Ministério Público e Poder Judiciário com o objetivo de instaurar um fluxo de prevenção aos casos de infrequência escolar, bem como procedimentos e sanções disciplinares no interior da escola, com encaminhamentos direto ao Ministério Público em casos de ato infracional.

Rocha (2016) analisa o Programa Pró-Escola, no município da Serra no Espírito Santo. Datado de 1999, o referido programa surgiu de um Termo de Convênio e Cooperação celebrado pelo município da Serra, através do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo e do Ministério Público Estadual, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação. O termo foi repactuado em 2009 e regulamentado em 2010 por uma Portaria a qual implantou um modelo de formulário de encaminhamento ao Conselho Tutelar e uma ficha de comunicação de faltas dos educandos que deve ser preenchida pelo professor.

O trabalho de Pantaleão (2014, p. 11) estuda o processo de judicialização dos direitos sociais, dentre eles, a educação. Em seu texto, destaca o papel do Ministério Público como um canal de acesso ao sistema judicial, cujas atribuições junto a sociedade são institucionalizadas pela Constituição Federal de 1988. Sua pesquisa tem como objetivo “[...] estabelecer a melhor compreensão da maneira à qual o Ministério Público de Santa Catarina atua no município de Palhoça nas questões que se referem à educação.” (PANTALEÃO, 2014, p. 11). Para tanto, uma das fontes de análise é o Programa de Combate à Evasão Escolar (APOIA) que,

[...] visa desenvolver atividades vinculadas entre a comunidade escolar e a administração pública, intermediadas pela Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude no intuito de propiciar a criança e ao adolescente, condições para que desenvolva o seu potencial dentro da unidade escolar e não venha a evadir da instituição de ensino. (PANTALEÃO, 2014, p. 55).

O programa estadual de Santa Catarina é apresentado pelo autor como um exemplo de atuação da Promotoria de Justiça, em que o promotor se dispõe a visitar as escolas em conjunto com representantes de diretores escolares e com os membros da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação.

No estado do Paraná, Sagrilo (2016) e Campos Neto (2014) discorrem sobre programas de combate à evasão escolar com respaldo na Ficha de Comunicação do Aluno Ausente (FICA), porém se referem a ações municipais em Cascavel (SAGRILO, 2016) e municípios que compõem a Comarca de União da Vitória (CAMPOS NETO, 2014). Esses autores, em nenhum momento,

reportam-se ao Programa de Combate ao Abandono Escolar do Paraná (2013). Porém a forma de operacionalização e fluxos dos programas citados por eles é muito similar ao programa estadual. Ambos enfatizam os procedimentos de operacionalização da FICA com encaminhamentos à Rede de Proteção Social, ao Conselho Tutelar e ao Ministério Público, desde que haja reincidência de faltas não justificadas.

Considerando a pesquisa bibliográfica e o mapeamento, nota-se que em dois estados e dois municípios (Paraíba, Maranhão; Rio Branco/AC, Manaus/AM) as práticas de combate à evasão escolar se reservam ao Poder Executivo. Ou seja, abrangem somente a Secretaria de Educação. Em outros quatro estados (Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso), além de envolverem Ministério Público, Conselhos Tutelar e Poder Executivo, também firmam compromisso com a UNDIME. Até mesmo a influência da Fundação Roberto Marinho da Rede Globo aparece na pesquisa ao implantar o projeto MUNDIAR no estado do Pará.

Na pesquisa, o que se sobressai é a ampla participação do Ministério Público que parece influenciar nas ações de combate à evasão escolar em diversos estados e municípios. Por outro lado, cabe um cuidado para não generalizar os resultados dessa análise, uma vez que há uma gama de ações, programas e projetos de combate à evasão não vinculados ao sistema de justiça e ainda, por ter clareza de que esta pesquisa representa uma mostra da realidade.

Pelas informações contidas no quadro, não é possível aferir se as ações permanecem ou se foram pontuais em vários estados. O que se pode perceber, é que em alguns locais os programas foram repactuados ao longo do tempo, o que indica um ciclo de continuidade da política. Isso se verifica nos três estados da Região Sul, nos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Alagoas e Sergipe.

Além da intersetorialidade dos programas e projetos, a forma de materializar o texto da política se destaca, pois em grande medida acontecem via termos de cooperação, de convênio ou de compromisso pactuados entre os órgãos convenientes. Visualizam-se também documentos normativos como decretos, resoluções, leis, portarias e ainda, três projetos apresentados por meio de cartilhas.

Quanto à origem da política de combate à evasão escolar, constata-se, no QUADRO 1, que o primeiro programa foi criado no Rio Grande do Sul em 1997, e logo após, em 1999 foram identificados programas no município da Serra/ Espírito Santo e no estado de Sergipe.

Os trabalhos de Rocha (2000), Lenskij (2006), Vaz (2012), Falcão (2014) e Falcão e Pauly (2014) destacam o Rio Grande do Sul como estado pioneiro no Brasil, ao elaborar, em 1997, um programa estadual de combate à evasão escolar instituindo a FICAI. De acordo com Lenskij (2006), numa iniciativa pioneira no país, em 1997, o Ministério Público e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre valeram-se de instrumentos legais para criar a FICAI, cujo objetivo era o resgate de alunos infrequentes e o incentivo a coparticipação da família, da sociedade e do Estado. Segundo Falcão (2014) pretendia-se um procedimento uniforme, com fluxos de encaminhamento dos casos de infrequência escolar, sendo que a princípio aconteceu na cidade de Porto Alegre, mas no decorrer, estendeu-se a esfera estadual abrangendo praticamente todos os municípios, a ponto do programa ser avaliado e repactuado em 2011.

Ocorre que, ao comparar o fluxo da FICAI implantada em 1997 no Rio Grande do Sul com o primeiro programa de combate à evasão escolar criado no Paraná em 2005, verificam-se muitas semelhanças. O programa paranaense intitulado: Mobilização para a Inclusão Escolar e a Valorização da Vida: Fica Comigo³⁰, implanta a Ficha de Comunicação do Aluno Ausente (FICA) na rede estadual de ensino. Isso desvela um fluxo de encaminhamentos ao Conselho Tutelar e Ministério Público desde que constatada a incidência de cinco faltas consecutivas ou sete alternadas no período de um mês. Assim como o modelo do Rio Grande do Sul, a FICA paranaense também deve ser preenchida e encaminhada aos órgãos competentes, visando o retorno do estudante à escola.

O que chama a atenção na pesquisa é a existência de um programa nacional datado de 2002³¹ contendo o mesmo formato técnico operacional do programa sul-rio-grandense, porém com responsáveis na esfera federal abrangendo: Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça, Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e Juventude, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Nacional de Secretários Educação e União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação.

Sem objetivar uma análise mais apurada, convém mencionar que, em 2016, um novo programa nacional apresentou outro formato técnico, o qual aproxima-se das ações

³⁰ Disponível em <http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/otp/docs_pdf/ca_fica_cartilha.pdf>. Acesso em: 24 set. 2017.

³¹ Programa de Acompanhamento da Frequência Escolar (PRESENTE) – 2002.

interministeriais propostas pelo Programa Bolsa Família³². A Portaria Interministerial nº 4, de 6 de maio de 2016, institui o Programa de Acolhimento, Permanência e Êxito (PAPE), com a finalidade de desenvolver ações intersetoriais que promovam a busca e o retorno às escolas das crianças, adolescentes e jovens que, em idade escolar, não foram matriculadas nas redes públicas. Não parece haver correlação com o programa anterior elaborado em 2002, cujo formato inspira-se na FICAI instituída no Rio Grande do Sul e ainda, não se pode dizer se é um programa substitutivo do anterior ou complementar.

Ao observar a cronologia dos programas, considerando o nacional, antes de 2002, foram encontrados cinco programas³³ inclusive no Rio Grande do Sul. Contudo, após a implantação do nacional, começaram a surgir ações de combate à evasão escolar nos demais estados federados. Boa parte com características similares a estrutura do nacional, mas outros com peculiaridades distintas na forma de organizarem as ações e as parcerias.

Percebe-se que a política de combate à evasão escolar se torna cada vez mais expansiva e com características comuns em relação ao formato do programa sul-rio-grandense. Ao examinar as informações contidas no QUADRO 1, constata-se que o modelo da FICAI é utilizado em vários estados – tanto nas redes estaduais de ensino, quanto nas municipais. Por outro lado, esse fenômeno pode ter sido estimulado pelas diretrizes do programa nacional de 2002 que adota a ficha como instrumento de operacionalização do programa. Além disso, o programa nacional foi pactuado por representantes de diversos setores influentes, tanto do sistema de justiça (Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça, Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e Juventude), quanto da União Nacional dos Dirigentes Municipais, ambos com força política a qual não se pode desprezar.

Por ser um programa nacional, isso favorece a capilarização das diretrizes no território dos estados e municípios brasileiros o que é mais difícil para um estado da federação realizar, embora parece que os sul-rio-grandenses influenciaram o conteúdo do programa nacional. Cumpre ressaltar que é visível a ativa participação do Ministério Público na articulação das ações, a ponto de se

³² O Bolsa Família é um programa do governo federal que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Ele foi criado em outubro de 2003 e abrange: complemento da renda (as famílias recebem um benefício em dinheiro), condicionalidades para reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social e articulação com outras políticas sociais. A inclusão no programa prevê critérios de renda e requer a inscrição no Cadastro Único Social (CADUNICO). O Programa Bolsa Família está previsto em lei (Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004) e é regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e por outras normas. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>>. Acesso em: 24 set. 2017.

³³ Rio Grande do Sul (1997), Município de Serra/ ES (1999), Sergipe (1999), Alagoas (2001) e Rio de Janeiro (2001).

perceber, em alguns estados, que o pacto de compromisso se firma somente entre este órgão e o Poder Executivo.

A política de combate à evasão escolar paranaense também recebe influências, seja do Rio Grande do Sul, seja do governo nacional. Isso permite argumentar que a política é moldada, criada e recriada de forma complexa, engendrada por acordos e interesses nem sempre possíveis de serem discriminados. Ball (2001) utiliza o conceito de “bricolagem” advindo do francês *bricolage*. Ele argumenta que a formulação da política é um processo de bricolagem com empréstimos de ideias retiradas de outros contextos em que a política já foi testada, ou por vezes seguindo modismos ou teorias como possibilidade de investir em algo que pode vir a dar certo. Para o autor, as políticas resultam de acordos crivados de nuances, retrabalho e aperfeiçoamento atreladas a complexos processos que abrangem influência, produção de textos, disseminação de ideias, reinterpretação e mudança no contexto da prática.

No caso das políticas de combate à evasão, nos estados e municípios brasileiros, percebem-se movimentos, ora próximos a uma ideia local, ora completamente distintos. De forma que, se cada um dos programas fosse analisado (não é o caso desta pesquisa), demandaria olhar para a complexidade dos acordos, das negociações, da montagem da política como processos multifacetados e crivados de ação dos sujeitos. Nesse exercício de olhar por dentro da política, se destaca a intersetorialidade, abrangendo diferentes atores e setores do Estado, tanto em âmbito nacional, como na maioria dos estados, dentre eles o Paraná.

Encontra-se fecunda a ideia de um trabalho articulado entre diferentes setores tanto do poder executivo, quanto do Ministério Público, Poder Judiciário e Conselho Tutelar. Na revisão bibliográfica, além dos atores intersetoriais, percebe-se a ênfase no direito à educação como impulsora das políticas de combate à evasão escolar.

Na trajetória de construção do objeto de pesquisa, passando do direito à educação, da proteção integral da criança e do adolescente e do fenômeno da evasão escolar para o estudo da política, interessa, no próximo capítulo, apresentar os fundamentos teóricos e os caminhos metodológicos deste estudo. Importa alinhar o conteúdo ao problema pesquisado que indaga acerca das inter-relações, negociações e conflitos entre diferentes atores e setores do Estado na política de combate à evasão escolar paranaense.

2 CICLO DE POLÍTICAS: CAMINHOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Toda investigação se inicia por um problema com uma questão, com uma dúvida ou com uma pergunta articulada a conhecimentos anteriores, mas que também podem demandar a criação de novos referenciais. (MINAYO, 2002, p. 18).

Este capítulo se propõe a apontar os caminhos teórico-metodológicos da pesquisa. Discute o significado de política pública para além da ação governamental com respaldo em Souza (2006), Bassi (2011) e Martins (2013). Demonstra distinções polissêmicas do termo política no campo da *polity*, *policy* e *politic*. Apresenta a concepção de Estado baseada em Poggi (1981) por entender que esse autor expõe características do Estado moderno as quais dialogam com o objeto da pesquisa. Desvela alguns aspectos dos estudos de Habermas acerca da ciência e técnica como ideologia para demonstrar a dominação racional e ideológica contida nas vozes dos formuladores da política de combate à evasão escolar paranaense. Também aborda dois modelos analíticos de políticas: o constructo social e de pesquisa teorizado por Muller e Surel (2002) e a abordagem do ciclo de políticas respaldada nos estudos de Ball e colaboradores.

Na construção deste capítulo, entende-se relevante esclarecer a diferença entre o ciclo de política organizado em fases e a abordagem do ciclo em contextos. O primeiro comumente chamado por Frey (2000) de modelo heurístico, por apresentar uma sequência linear de etapas. O segundo, defendido por Ball (1993, 1994) e Bowe, Ball e Gold (1992), busca uma análise mais crítica, com interposição de contextos que se movimentam no tempo, no lugar e no espaço de multifacetadas relações.

A metodologia da pesquisa se baseia numa análise qualitativa respaldada em documentos que compõem o quadro normativo da política, referenciais bibliográficos e entrevistas semiestruturadas. As vozes dos autores que formulam a política de combate à evasão escolar e dos atores que a colocam em prática são consideradas elementos-chave para se entender como se manifestam os conflitos, as negociações e as inter-relações de diferentes setores e atores internos ao Estado que formulam e operam a política paranaense de combate à evasão escolar.

2.1 POLÍTICA PÚBLICA: APONTAMENTOS PARA A PESQUISA

Ao se propor a análise de uma política estadual de combate à evasão escolar, é necessária uma compreensão mais clara do que significa política pública. A construção do campo de políticas públicas advém de estudos realizados por diversas disciplinas (Sociologia, Ciência Política, Economia, etc...). Isso implica numa multiplicidade de atores, conceitos e objetivos (SOUZA, 2006; BASSI, 2011; MARTINS, 2013). Há na literatura falta de consenso na definição do que vem a ser uma política pública, porém comunga-se que o desenvolvimento da sociedade é resultado de decisões e ações do governo abrangendo um conjunto de forças, inclusive do mercado. (BASSI, 2011). Numa perspectiva pluralista, o governo não pode ser visto como único ator, pois há a interface direta ou indireta com outros atores, tais como organizações não governamentais, empresariado, instâncias públicas e privadas. “Política, por conseguinte, não se reduz ao que acontece no governo e, analogamente, sua análise não pode reduzir-se ao estudo das leis.” (BELLARDO, 2015, p. 116).

Nesse mesmo entendimento de que política não é exclusivamente ação governamental, Souza (2009) aponta para os interesses coletivos e dimensiona a política pública como um fenômeno social e histórico, multifacetado por interesses e anseios de diversos sujeitos que exercem poder e tomam decisões respaldadas em valores sociais.

Elas são estratégias voltadas para desenvolver um determinado modelo econômico e social em suas diversas áreas, cujas características resultam da correlação de forças dentro da própria sociedade. As políticas públicas compreendem o conjunto das decisões e ações relativas a alocação de valores envolvendo estratégias de agregação social. (SOUZA, 2009, p. 9).

A autora se posiciona dizendo que política pública pressupõe um entendimento amplo e que não pode ser confundida com política de governo. Esta se evidencia “[...] pelo conjunto de programas elaborados no espaço restrito das instituições governamentais, caracterizada pela interpretação dos gestores públicos sobre os interesses e necessidades da população.” (SOUZA, 2009, p. 24).

Aprofundando alguns elementos conceituais, segundo Muller e Surel (2002) política pública é um “constructo social e de pesquisa” que demanda problemas de difícil análise e interpretação para além dos resultados das decisões do Estado. Nesse campo de estudos, os autores

admitem a polissemia do termo “política” da língua inglesa: *polity* significa esfera política, *politic* ou *politics* quer dizer atividade (s) política (s) e *policy* ou *policies* refere-se à ação pública.

Ao se pensar na organização do Estado e na complexidade do processo político inerente a ele, essas três dimensões - embora indissociáveis – imprimem significados e movimentos distintos ao funcionamento do Estado: as regras do jogo político, a competição pelo poder e as decisões concretas de cada governo. (BELLARDO, 2005, p. 114).

A autora assevera que o conceito de *polity* (ou *polities*), como estrutura ou esfera política, é insuficiente para definir a acepção de política e que é necessário considerar a definição das políticas públicas no campo da implementação e das decisões, as quais traduzem o conceito de *policy* (ou *policies*) e também o significado do verbete *politic* (ou *politics*) que refere-se à competição política por cargos e influência, ou seja, a ocupação dos postos de poder.

De acordo com Muller e Surel (2002), das três dimensões citadas, as políticas públicas se referem ao conceito de *policy/policies*, ou seja, o processo de elaboração e implementação de programas com respaldo na ação pública e estruturados a partir de dispositivos políticos e administrativos em torno de objetivos.

Entretanto, um dos desafios postos pelos autores é ultrapassar as limitações de abordagens sequenciais de políticas públicas. Por esse motivo, expõem três elementos que contribuem para uma definição mais completa de política pública: o quadro normativo, a força pública e a ordem local. Quanto ao quadro normativo, uma política pública se forma a partir de um “[...] conjunto de medidas concretas que constituem a substância ‘visível’ da política.” (MULLER; SUREL, 2002, p. 14). Essa concretude pode ser vista por meio dos recursos financeiros, reguladores (normativos) e materiais. O problema é que uma medida isolada ou um conjunto de decisões e ações declaradas pelo governo não constituem uma política. Considera-se que “[...] para que uma política pública exista é preciso que as diferentes declarações e ou decisões sejam reunidas por um quadro geral de ação que funcione como uma estrutura de sentido, ou seja, mobilize elementos de valor e de conhecimento.” (MULLER; SUREL, 2002, p. 16). Essa estrutura implica em reconhecer o caráter normativo dos programas públicos de ação e possibilita visualizar seus objetivos, sejam eles explícitos ou não. A dificuldade, segundo os autores, é saber quais atores definem as normas e também, tomar consciência do caráter contraditório de toda a política. Esse elemento – o quadro normativo – ajuda a entender o conteúdo visível dos programas estaduais de combate à evasão e ao abandono escolar no Paraná, abrangendo metodologia, objetivos, atribuições, fluxos, recursos e

instrumentais. Ademais, materializa o texto da política, seja em forma de programas, leis, decretos ou orientações técnicas.

O segundo elemento é a força pública que caracteriza a política como expressão de poder, pois “[...] uma política governamental compreende elementos de decisão ou alocação de recursos de natureza mais ou menos autoritária ou coercitiva.” (MULLER; SUREL, 2002, p. 19). Essa conceituação admite o postulado weberiano “[...] do Estado como detentor de um monopólio da violência física legítima.” (MULLER; SUREL, 2002, p. 19). Segundo Weber, “[...] o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. [...] O Estado é considerado como a única fonte do ‘direito’ de usar a violência.” (1982, p. 98). Para o sociólogo alemão, o Estado exerce uma relação de dominação entre os homens por meio da coação legítima. Essa relação é essencial na vida política e necessita ser legitimada para que seja durável.

Muller e Surel admitem a dimensão coercitiva ou autoritária das políticas públicas como uma das formas de expressão da ação do Estado, mas questionam se essa dimensão pode ser considerada um critério discriminante. Os autores explicam que, na análise de políticas públicas, é possível demonstrar a força de coerção do Estado, porém alertam para o cuidado em “[...] não desembocar numa reificação do poder público em um bloco homogêneo e autônomo.” (MULLER; SUREL, 2002, p. 18).

No caso da análise da política de combate à evasão escolar paranaense, importa afirmar que, em alguns aspectos, ela reflete o poder de dominação do Estado. Quando se obriga o aluno a frequentar a escola, o Estado exerce poder. Havendo negligência da administração pública em assegurar a oferta do ensino obrigatório ou da família em zelar pela frequência do aluno na escola, a expressão “coercitiva do poder” se afirma sob o argumento da exigibilidade do direito público subjetivo à educação.

Isso acontece através de mecanismos ou sanções previstas na esfera legal que podem ser aplicados junto aos pais ou responsáveis pelo aluno infrequente ou ao Poder Público, caso não cumpram suas obrigações. A previsão constitucional destaca o papel do Ministério Público e do Poder Judiciário com a atribuição de exigibilidade do direito à educação. Ambos possuem atribuições que lhes permitem utilizar-se de instrumentos legais como ação civil pública, mandado de segurança, injunção ou ação de inconstitucionalidade. (DUARTE, 2004, 2006, 2007). Por outro lado, o jovem ao completar 18 anos, mesmo em situação de abandono escolar, escapa ao critério

de obrigatoriedade do ensino. Logo, o Estado deixa de exercer a força pública de coerção por meio dessa política.

Muller e Surel (2002) provocam olhar a política pública como expressão de poder, entendendo que certas decisões implicam em relações dissimétricas entre o Estado e o cidadão. No momento em que a ação governamental define quem são os detentores de direitos, numa política social por exemplo, há modificações no ambiente político e jurídico que determinam qual cidadão é beneficiário ou vítima das regulamentações. As políticas sociais redistributivas – como é o caso da educação – exigem um esforço maior de análise das consequências da ação para se identificar esse uso coercitivo, fruto de relações de poder do Estado. O mesmo ocorre com as políticas contratuais que estabelecem regras e se materializam por meio de acordos e novas “[...] formas de negociação entre parceiros públicos e privados” (GAUDIN; PEREIRA, 2005, p. 10), abrangendo contratos, programas e projetos do Governo Federal e estados federados. Isto não ocorre de igual modo com políticas de segurança, de defesa ou reguladoras que expressamente revelam o uso da coerção e da violência legítima do Estado.

O último elemento também contribui para um entendimento mais crítico do que é política. Refere-se à ordem local, ou seja, o campo de atuação da política e os sujeitos que direta ou indiretamente serão afetados pelas ações do Estado. “Toda política pública assume, de fato, a forma de um espaço de relações interorganizacionais que ultrapassa a visão estritamente jurídica que se poderia ter a respeito.” (MULLER; SUREL, 2002, p. 20). Os sujeitos se constituem como atores políticos que transitam nesses espaços que influenciam e são influenciados pela política.

Esses três elementos ajudam a compreender aspectos conceituais da política pública no campo da *policy* que se refere à ação pública e abrange processos de elaboração e implementação de programas. Entretanto, ainda são insuficientes para uma análise crítica dos programas de combate à evasão e ao abandono escolar, pois pretende-se o desafio de olhar para o movimento e para as inter-relações de múltiplos atores e de diferentes setores do Estado na ação política. “O processo de traduzir políticas em práticas é extremamente complexo; é uma alternância entre modalidades.” (BALL, entrevistado por MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305).

Essas modalidades abrangem o texto e a prática, pois as políticas precisam ser escritas e postas em ação. Todavia a relação mútua entre a palavra escrita e a ação das pessoas é algo desafiador. “A prática é composta de muito mais do que a soma de uma gama de políticas e é tipicamente investida de valores locais e pessoais e, como tal, envolve a resolução de, ou luta com,

expectativas e requisitos contraditórios – acordos e ajustes secundários fazem-se necessários.” (BALL, entrevistado por MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305).

Ball (2006) critica a visão mais comum de que a política é exclusivamente feita para as pessoas como se fossem beneficiários de primeira ordem, ou seja, implementadores e ao mesmo tempo afetados pela política como beneficiários de segunda ordem. O autor coloca que as políticas apresentam problemas para os sujeitos, cujas respostas situam-se no contexto. “As políticas normalmente não nos dizem o que fazer, elas criam circunstâncias nas quais o espectro de opções disponíveis sobre o que fazer é reduzido ou modificado ou nas quais metas particulares ou efeitos são estabelecidos.” (BALL, 2006, p. 26).

O autor questiona o lugar das pessoas nas políticas, tanto aquelas que “[...] fazem as políticas quanto aquelas confrontadas com elas são deslocadas”. (Ball, 2006, p. 26). Assevera ainda que, em muitos estudos sobre implementação de políticas, as pessoas são vistas de forma implícita. Por isso, recomenda que é preciso ouvir as vozes contidas nos textos políticos e considerar o engajamento social e coletivo dos sujeitos da pesquisa em políticas educacionais. Para o autor, as políticas não são um mero objeto de implementação no campo da prática, como se houvesse uma trajetória linear que movimenta a política rumo a sua execução. Elas estão “[...] sujeitas a processos de reinterpretação e recriação, a processos de interpretação e tradução.” (MAINARDES; GANDIN, 2013, p. 154).

Nesta pesquisa, as vozes das pessoas que operam a política são ouvidas, sejam aquelas que agem com mais intensidade no contexto da produção de texto, comumente chamados de formuladores, ou dos profissionais da escola e de fora dela que colocam em prática a política. Portanto, quando Ball (2006) questiona a relação entre “formuladores” e “implementadores”, instiga o pesquisador a ouvir as vozes que habitam os textos políticos, considerando a identidade social e coletiva dos sujeitos, sejam eles professores, pais ou formuladores da política.

O conceito de implementação de políticas públicas refutado por Ball (2016), advém da abordagem tradicional do ciclo de políticas organizado em fases ou etapas que seguem uma lógica sequencial. Segundo Frey (2000), há várias sugestões de ordenamento das fases do ciclo. Mas o que é comum a todas são: a formação da política, quando o problema se insere na agenda; a formulação com ênfase na definição de programas e projetos; a implementação que refere-se à execução da política; a avaliação de políticas que abrange o controle dos impactos e, se necessário, a correção da ação.

A respeito das fases do ciclo, Arretche (2001) ousa em dizer que é preciso fazer avaliações menos ingênuas das políticas públicas, porque tanto a formulação, quanto a implementação de programas se colocam num campo de incertezas. Há uma distância entre os objetivos e o desenho do programa conforme idealizado pelos formuladores. Ocorre que os interesses envolvidos e as posições ideológicas dos diversos agentes que formulam e executam os programas dificilmente serão no seu todo coincidentes. Segundo a autora, o processo de implementação dos programas é permeado por decisões tomadas por uma cadeia de implementadores e, mesmo que seguissem cada passo do programa, poderiam obter desempenho negativo. “Portanto, quanto mais complexo um programa, maior será a variedade de interesses e concepções envolvidos em sua execução e, por consequência, mais fortes serão as tendências a não-convergência.” (ARRETCHÉ, 2001, p. 48).

Nesse discurso, verifica-se a ausência de preocupação em distinguir o que é política pública e programa público. Aparentemente trata como sinônimos, porém discute o programa do ponto de vista político, resultado de negociações, acordos e barganhas que influenciam nas decisões. O que aproxima sua exposição ao tratamento conceitual dado por outros autores como Weiss (1982), Palumbo (1994) e Jannuzzi et al (2009), é que Arretche (2001) coloca que todo o programa possui duas dimensões, ou seja, os objetivos e a metodologia, permeados por estratégias de ação. Nota-se, nos argumentos da autora, a conceituação do programa como instrumento de operacionalidade da política pública e ainda, um posicionamento crítico acerca dos processos de formulação e implementação dos programas ou das políticas públicas.

Seguindo uma orientação pós-estruturalista³⁴, Stephen Ball, Richard Bowe e colaboradores formulam uma nova abordagem do ciclo de políticas que começa a ser utilizada por pesquisadores brasileiros a partir de 2002. (MAINARDES; GANDIN, 2013). Essa abordagem ressalta a natureza complexa da política, abrangendo interlocução entre cinco contextos do ciclo de políticas: de influência, de produção de texto, de prática, de resultados ou efeitos e de estratégia. (MAINARDES, 2006). Seus estudos enfatizam a política educacional e podem ser aplicados à análise de políticas públicas em outros campos ou setores do Estado.

Nesta pesquisa, a natureza complexa da política é analisada a partir da indagação de como se manifestam os conflitos, as negociações e as inter-relações de diferentes setores e atores internos ao Estado que formulam e operam a política paranaense de combate à evasão escolar.

³⁴ Segundo Mainardes, Ferreira e Tello (2011, p. 156), a perspectiva pós-estruturalista indica a importância de analisar o discurso das políticas. O termo discurso foi usado por Foucault para designar a conjunção de poder e conhecimento.

Poggi (1981) conceitua o Estado como “[...] um conjunto complexo de disposições institucionais para fazer funcionar o governo, através das atividades contínuas e regulamentadas de indivíduos que atuam como ocupantes de cargos”. (p. 15). Todavia, o Estado, compreendido como um “[...] fenômeno político dominante do século XX,” (MULLER; SUREL, 2002, p. 7) passa por um lento processo de mudança no interior de suas estruturas até se efetivar ao que Poggi (1981) chama de “Estado moderno maduro” consolidado pelo Estado liberal no século XIX, com auge no século XX.

No Estado moderno, segundo Poggi (1981), as relações se tornam cada vez mais complexas e como característica opera numa “pluralidade de focos” por realizar diversas atividades, articular cargos com múltiplas competências, focar em grupos de interesses, regular matérias distintas e opiniões divergentes. Essa complexidade de ações e focos do Estado pressupõe outra característica, as “metas irrestritas”, pois em nome do bem-estar do povo o Estado procura o equilíbrio entre individual e coletivo sem restrições e de forma dinâmica. Entretanto, isso não ocorre de maneira linear, há jogo de interesses e confronto de opiniões que demarcam a “controvérsia” no sistema político do Estado.

A característica da controvérsia é tão presente na estrutura do Estado que a própria,

[...] divisão de poderes levou efetivamente o Estado, como um todo, a aumentar suas prerrogativas através da competição engendrada entre todas as suas unidades e subunidades em torno de suas prerrogativas respectivas. Pois ainda que a articulação do sistema de governo em órgãos, divisões, departamentos, seções etc., possa ter sido concebida como parte de um plano organizacional, unitário e harmonioso, os elementos componentes nesse plano converteram-se rapidamente em sedes de interesses invejosos, todos lutando por aumentar sua autonomia, sua posição e seu prestígio em relação uns aos outros, e seu controle sobre recursos. (POGGI, 1981, p. 143).

A divisão de poderes na organização do Estado, engendra no seu interior pressões movidas por múltiplos interesses que caracterizam a controvérsia como um componente intrínseco à estrutura do Estado. Mesmo na democracia, consagrada pelo exercício do voto, “[...] não se pode esperar que indivíduos eleitos ou nomeados para cargos estatais atuem exclusivamente em nome dos interesses constitucionalmente atribuídos a cada cargo”. (POGGI, 1981, p. 143), pois também há uma conduta voltada a interesses privados. Por outro lado, as dimensões e as complexidades da máquina administrativa do Estado penetram na sociedade, buscando estabilizar as relações e diminuir as tensões do meio social.

Isto ocorre porque, no Estado moderno, não deve haver poder de governo dos indivíduos uns sobre os outros. Todos devem se reconhecer como livres e iguais juridicamente. O Estado é o poder legítimo constituído para governar a sociedade, seja em nome de toda essa sociedade ou parte dela, em dado território. Por isso, tende a aumentar suas atividades e dilatar sua influência. (POGGI, 1981). Nesse complexo processo, amplia suas metas e ações para dar conta da legitimidade de seu poder de forma que a máquina administrativa opera numa pluralidade de focos carregada de controvérsia.

O fato de apontar as características do Estado, aludidas por Poggi (1981), em especial a controvérsia, ajuda a entender as contradições e conflitos que permeiam a atuação de diferentes setores e atores do Estado que operam políticas públicas. É, pois no exercício da controvérsia que diferentes profissionais, técnicos ou políticos exercem suas atividades dentro de suas perspectivas de ação e se esbarram, se contradizem, seja pelo interesse das instituições que representam, seja pelos interesses privados. Da mesma forma que o Estado é comparado por Poggi a uma máquina complexa, cujas peças se interligam através de uma engrenagem administrativa para fazer funcionar o governo, pode-se aferir que as políticas públicas compõem parte dessa engrenagem.

Habermas (1968) exemplifica o aparelho estatal com forte institucionalidade econômica e, portanto, ancorado na ação racional. Enquanto que a família, a comunidade e a parentela são conectados a um grande número de atividades comuns as quais repousam principalmente sobre as regras morais de interação. Assevera que dependendo do sistema social predominam ou o agir racional (trabalho) ou as regras morais baseadas na interação. No debate, o autor conceitua a racionalidade compreendida como “[...] a forma da atividade econômica capitalista, do tráfego social regido pelo direito privado burguês e da dominação burocrática.” (HABERMAS, 1968, p. 45). Ao discordar da visão de Marcuse sobre a relação entre ciência, tecnologia e dominação humana sobre a natureza, o autor propõe uma nova possibilidade de analisar o conceito de racionalização em Weber. *A priori*, explica que a racionalização se refere “[...] a ampliação das esferas sociais, que ficam submetidas aos critérios da decisão racional” (HABERMAS, 1968, p. 45).

Mais ainda, Habermas (1968) busca uma relação entre o pensar e o agir como práticas sociais. Para tanto, faz uma distinção entre trabalho e interação. Como síntese de seus argumentos, a dominação manifesta do Estado autoritário, centralizador e burocrático oriundo de uma cultura avançada (tradicional) cede espaço para as coações manipulatórias da administração técnico-

operativa. A lógica sistêmica do trabalho intersetorial tem como fio condutor a descentralização político-administrativa, “[...] como exemplo dessa nova forma de gestão, os processos de flexibilização, desregulamentação, terceirização, *franchising* (serviços franqueados) ou mesmo os processos de descentralização operados pelo Estado.” (CYRINO, 2000, p. 262).

Nesta pesquisa, ao analisar a intersetorialidade da política de combate à evasão escolar, os posicionamentos de Habermas (1968) ajudam a entender, de um lado, a dominação racional e ideológica contida na fala dos formuladores da política e, de outro, a modernidade científica e tecnológica que atinge níveis de ação institucional por dentro da estrutura do Estado, ou seja, a gestão descentralizada e flexível posta pelo discurso do Sistema de Garantia dos Direitos por meio da Rede de Proteção Social.

Por outro caminho, Ball (1993) explica que as políticas têm seu próprio impulso dentro do Estado. Elas mudam, ressignificam-se e são interpretadas de formas diferentes, a depender do lugar ocupado pelos atores que formulam a política e aqueles que a colocam em prática. Entretanto, ao analisar uma política, é importante reconhecer que ela não é externa às desigualdades. Embora possa alterá-las, também é afetada e sofre influências. (BALL, 1993). Um exemplo disso são as políticas de combate à evasão escolar que, embora incitadas pelo campo do direito e respaldadas por uma gama de leis, não escapam as profundas desigualdades sociais e educacionais. Infelizmente, o problema da evasão ainda permanece latente na educação brasileira e preocupa diversos atores do campo educacional e demais setores do Estado.

Portanto, ao se propor a análise de uma política estadual de combate à evasão escolar, um dos pressupostos teóricos de pesquisa é compreender em que dimensão e em que contexto se situa a política pública. A exemplo, um estudo de política educacional, ocorrido logo após a reforma do ensino do ensino em 1970, difere de outro, advindo no início de 1990. Mais ainda, após a década de 2000, que é o caso da criação dos programas de combate à evasão e ao abandono escolar no estado do Paraná.

Parece óbvio afirmar que são contextos distintos. Porém é preciso olhar não apenas pela configuração histórica de fatos mundiais ou locais, mas sobretudo para os acordos políticos, as demandas sociais e as influências da economia mundial. O Estado moderno, aludido por Poggi (1981), desvela mudanças no seu interior. Porém, apesar delas, as características demonstradas pelo autor ainda permanecem latentes e contribuem para olhar a natureza contraditória, plural e irrestrita da política.

Diante do exposto sobre política pública e concepção de Estado, o conceito de “constructo social e de pesquisa” apresentado por Muller e Surel (2002) a partir dos três elementos: o quadro normativo, a força pública e a ordem local, contribuem para um esclarecimento conceitual do que é política pública, num sentido mais amplo, que não se restringe à ação do governo ou ao resultado das decisões do Estado. Contudo, em face aos movimentos da política no interior de um Estado que também se transforma, o percurso teórico-metodológico desta pesquisa busca respaldo numa abordagem crítica do ciclo de políticas que capture contextos, discursos e contradições. Assim, empreendeu-se uma análise fundamentada nas pesquisas de Stephen Ball e colaboradores, cujo objetivo é de superar o modelo heurístico de fases ou etapas do ciclo de políticas.

2.2. CAMINHOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DA PESQUISA

O processo inicial desta pesquisa, de abordagem qualitativa, propôs-se a entender a forma como o problema da evasão escolar adentra nas negociações da agenda política, a partir da visão dos formuladores do programa de combate à evasão escolar. Nesse primeiro momento, o caminho metodológico foi traçado a partir da abordagem do ciclo de políticas, ou seja, um modelo heurístico composto por uma sequência linear de fases ou etapas que favorece a análise da política. Por conseguinte, as entrevistas realizadas com os formuladores da política – secretários de estado da educação, superintendentes de educação, promotores do Ministério Público e presidentes da associação de conselheiros tutelares do estado do Paraná – seguem a lógica tradicional de análise sequencial apontada por diversos autores (PALUMBO, 1994; FREY, 2000; MULLER; SUREL, 2002; PINTO, 2008; JANNUZZI, 2009; BASSI, 2011).

Ocorre que, ao penetrar o conteúdo das respostas dos entrevistados, nota-se complexidades que adensam o objeto de estudo da pesquisa: a política de combate à evasão escolar no estado do Paraná. Desvelam-se inter-relações entre os diferentes atores dessa política de modo que o conteúdo do discurso dos chamados formuladores escapa à ideia inicial de descrição acerca da forma como o problema é encetado na agenda política na fase de formação do programa. Os entrevistados apontam um entrelaçamento de relações entre as ditas fases sequenciais do ciclo de políticas. Suas falas desfiguram a estrutura processual e linear do ciclo que se inicia com a formação do programa, passa para a formulação, a implementação e, por fim, a avaliação.

A princípio, se pretendia problematizar de que forma acontecem as negociações da agenda política e as ações de implementação do Programa de Combate ao Abandono Escolar do Estado do Paraná. Essa indagação conduziu à primeira etapa da pesquisa empírica, com respaldo em duas fases do tradicional ciclo de políticas: a formação, que vem antes da formulação do programa, e a implementação. Contudo, um dos primeiros problemas observados se apresentou no recorte dessas fases, pois o discurso dos entrevistados diversas vezes escapava da agenda política, inclinando-se a outras fases do ciclo. Eles, de igual modo se colocavam como implementadores e avaliadores da política, não somente formuladores. Nesse caminhar, ficou insustentável recortar as fases do ciclo de políticas na busca de inter-relações entre os atores que formulam e aqueles que executam o programa.

Assim, antes prosseguir a pesquisa empírica no município de São José dos Pinhais e abordar os atores que colocam em prática o programa, foi preciso avançar nos estudos teórico-metodológicos de políticas, adensando o olhar para as complexidades que permeiam esse campo. Essas complexidades se visualizam no jogo político de distintos setores do Estado, conforme Arretche (2001), como arena de disputas, negociações e barganhas imbricadas nas ações de instâncias governamentais e não governamentais. Além disso, as forças internas e externas à estrutura do Estado operam, pressionam e mudam a trajetória das políticas.

A análise de políticas no âmbito da *politic* implica em considerar as disputas que acontecem no interior do Estado entre diferentes atores e instituições, sejam elas governamentais ou não. A esse respeito, Paoli e Telles (2000) colocam que as arenas públicas se refazem e se redefinem de forma política. Diversos personagens, sejam representantes de operários, famílias pobres ou minorias sociais, têm conquistado espaços de negociação política na cena pública, sobretudo após a década de 1980 no Brasil, pois surgiram novos debates de temas antes silenciados e que não eram vistos com prioridade para a deliberação. As autoras reforçam que “[...] ao se fazerem reconhecer como sujeitos capazes de interlocução pública, a presença desses atores coletivos na cena política teve efeito de desestabilizar ou mesmo subverter hierarquias simbólicas.” (PAOLI; TELLES, 2000, p. 106).

Nesta pesquisa, interessa analisar a política paranaense de combate à evasão escolar a partir das inter-relações entre diferentes setores e atores que a formulam e a operam. Essa é a dimensão da *politic* ou seja, jogo político, poder e atividade política. Para tal, importa penetrar o conteúdo escrito da política, o qual é composto por três programas de combate à evasão escolar, datados de

2005, 2009 e 2012/2013. Ao olhar por dentro da política, nas decisões que dão operacionalidade aos textos, aos fluxos, aos objetivos e a metodologia, visualiza-se a dimensão da *policy*, ou seja, as orientações e ações que desenham a política e a implementam.

Embora os programas analisados componham uma política educacional, o conteúdo dialoga com outras políticas e serviços de atendimento à criança e ao adolescente na forma de um Sistema de Garantia dos Direitos. Diante dessa complexidade, ao constatar a dimensão do conteúdo das falas dos entrevistados e do texto da política, o caminho metodológico da pesquisa precisou ser redesenhado.

Os textos do ciclo de políticas de Ball e outras produções teóricas (BALL, 1993, 1994, 2001, 2002, 2004, 2006), as pesquisas de Bowe, Ball e Gold (1992), Ball, Maguire e Braun (2016), Mainardes (2006, 2009), Mainardes e Marcondes (2009), Mainardes, Ferreira e Tello (2011) e Mainardes e Gandin (2013) ampliam a abordagem teórico-metodológica deste estudo.

A pesquisa qualitativa atua com um universo de intenções, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo de processos e fenômenos analisados. (MINAYO, 2002). A autora coloca que o processo de pesquisa de campo pode levar à reformulação dos caminhos metodológicos, conduzindo a novas descobertas. Ao aprofundar os conhecimentos teóricos sobre concepção de Estado, percebe-se a riqueza das diferentes vozes dos atores políticos e técnicos entrevistados. Ao adentrar no conteúdo dos documentos que escrevem a política, buscou-se dimensionar uma nova abordagem epistemometodológica.

O enfoque epistemometodológico é o modo como se constrói metodologicamente a pesquisa a partir de uma determinada perspectiva epistemológica e de um posicionamento epistemológico. Refere-se ao nível de coerência entre os diferentes aspectos da pesquisa (objetivos, referencial teórico, metodologia, análises, conclusões). (MAINARDES, 2017b, p.4).

Para o autor, não existe neutralidade metodológica na pesquisa. Por isso, quando evidencia as bases teóricas, o pesquisador assume um compromisso rigoroso com o objeto de estudo da investigação. “O enfoque epistemometodológico pode ser compreendido como o *fio condutor* que articula todos os elementos da pesquisa, ampliando sua coerência, consistência e rigorosidade.” (MAINARDES, 2017b, p. 4).

Em outros trabalhos, as ponderações de Mainardes (2009) e Mainardes, Ferreira e Tello (2011) afirmam que as pesquisas em políticas educacionais carecem de referenciais teóricos mais consistentes. Os autores observam que, no Brasil, são escassas as produções de abordagem teórico-

metodológicas, em comparação com a literatura internacional. Apesar disso, ressaltam o perceptível crescimento da pesquisa na área de política e gestão da educação.

Quando se analisam algumas pesquisas no campo da política educacional, encontra-se a contribuição de autores que estudam as disputas no interior do Estado, abrangendo atores internos ao campo educacional ou externos e que também interferem na ação política. A exemplo, Bellardo (2015) investiga os diferentes níveis hierárquicos dos burocratas que ocupam cargos e funções na administração pública municipal. Suas ponderações visam demonstrar a competência técnica como recurso de poder do burocrata que atua na implementação da política. Souza (2014) estuda a natureza política que marca a ação dos dirigentes escolares nas relações de disputa de poder, sejam explícitas ou não, mas que operam no interior das escolas. Sua pesquisa foca o diretor como autoridade dominadora e responsável por conduzir o processo político da gestão escolar na atribuição de chefe de uma repartição pública. Por outro caminho, com ênfase nos atores externos à estrutura do Estado, Gouveia (2014) analisa as disputas de partidos de direita e esquerda na política educacional, a tensão entre projetos educacionais divergentes e as diferentes possibilidades de análise da literatura educacional. Sposito (1984) reconstitui historicamente a dimensão e a presença da luta popular pela expansão do ensino em São Paulo. Paoli e Telles (2000) discutem sobre a movimentação social e histórica dos anos 1980 que alterou o cenário político do país através de uma dinâmica associativa, de movimentos sociais e sindicais que ocupam novos espaços na sua relação com o Estado.

No caso desta pesquisa, como contribuição à área de políticas educacionais, analisam-se as disputas, negociações e inter-relações de atores que operam dentro da estrutura do Estado. Todavia, nem todos desempenham suas funções no interior da política educacional. O estudo passa por dentro e por fora da educação. De um lado, profissionais que atuam na escola, outros técnicos, burocratas e políticos da administração pública. Ainda entram em cena técnicos e/ou agentes públicos que desempenham suas funções em outros setores do Estado – Secretaria Municipal de Assistência Social, Ministério Público e Conselho Tutelar.

Caminha-se para uma coesão epistemometodológica através da abordagem do ciclo de políticas proposto por Ball, da teoria cognitiva de políticas idealizada por Muller e Surel (2002), da estrutura de Estado moderno desenvolvida por Poggi (1981) e da aceção habermasiana de técnica e ciência no âmbito da ideologia apresentada por Habermas (1968). Esses são alguns dos autores que sinalizam em direção a um fio condutor de análise da política de combate à evasão

escolar. Conforme expõe Mainardes (2017), ao assumir um enfoque epistemológico, os elementos da pesquisa dialogam e revelam coerência, firmeza e rigor. Para dar conta da análise de políticas desta pesquisa, os procedimentos metodológicos adotados abrangem entrevistas semiestruturadas, estudo documental e bibliográfico.

As entrevistas foram organizadas em duas etapas. A primeira foi realizada nos meses de abril a junho de 2017, envolvendo atores técnicos e políticos da Secretaria de Estado da Educação do Paraná, do Ministério Público do Estado do Paraná através do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça, da Associação dos Conselheiros Tutelares de Curitiba e do Paraná. O objetivo da etapa inicial foi abordar os formuladores da política de combate à evasão escolar do estado que atuaram diretamente na pactuação dos termos de convênios de 2005 e 2012 e da mesma forma na elaboração do texto dos programas criados nesse período.

A segunda etapa, de julho a agosto de 2017, contou com a participação dos atores que interpretam a política e a colocam em prática. Portanto, no campo empírico da rede estadual de ensino do município São José dos Pinhais região metropolitana da capital paranaense, foram entrevistados: professores, pedagogos e diretores de três escolas estaduais, conselheiros tutelares, representantes da Rede de Proteção Social e Promotora de Justiça da Infância e Juventude do referido município. O QUADRO 2 ilustra a forma de organização das etapas das entrevistas, o número de entrevistados, suas respectivas funções e locais de atuação.

QUADRO 2 - SÍNTESE DAS ENTREVISTAS E CORRELAÇÃO COM A ANÁLISE DO CICLO DE POLÍTICAS

(continua)

O lugar dos atores na política e etapas da pesquisa	Nº de entrevista dos	Identificação dos entrevistados	Período de atuação na função/ identificação para a pesquisa	Órgão de atuação na estrutura do Estado
Atores que participaram da formulação da política de combate à evasão e abandono escolar do estado do Paraná em 2005 e 2012 1ª etapa (abril – junho/ 2017)	2	Secretários Estaduais de Educação	2003 - 2008 A 2011 - 2014 B	Secretaria de Estado da Educação do Paraná
	2	Superintendentes Estaduais de Educação	2003 - 2007 A 2013 - 2015 B	Secretaria de Estado da Educação do Paraná
	1	Diretor de Políticas e Programas Educacionais	2013 - 2014 A	Secretaria de Estado da Educação do Paraná
	1	Procurador Geral de Justiça	2008- 2012 -	Ministério Público do Estado do Paraná
	2	Promotores de Justiça	1996- 2002 A 2004- 2006 2014- 2017 2002 - 2005 B 2008 - 2017	Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente do Ministério Público do Paraná (MPPR)

(conclusão)

					Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Proteção à Educação do MPPR
	2	Presidentes da Associação dos Conselheiros Tutelares	2002 - 2005 2011 - 2013	A B	Órgão Representativo dos Conselhos Tutelares
Atores que interpretam a política e a colocam em prática no município de São José dos Pinhais 2ª etapa (julho – agosto/ 2017)	3	Diretores da Rede Estadual de Ensino	2006 - 2017 2016 - 2017 2016 - 2017	A B C	Escolas da Rede Estadual de Ensino
	5	Pedagogos da Rede Estadual de Ensino	2006 - 2017 2005 - 2017 1998 - 2017 2012 - 2017 2015 - 2017	A B C D E	Escolas da Rede Estadual de Ensino
	7	Professores da Rede Estadual de Ensino	1987 - 2017 1990 - 2017 1993 - 2017 2009 - 2017 2011 - 2017 2000 - 2017 2007 - 2017	A B C D E F G	Escolas da Rede Estadual de Ensino
	3	Participantes da Rede de Proteção Social	2011 - 2017 2010 - 2017 2013 - 2017	A B C	Secretaria Municipal de Assistência Social
	2	Conselheiros Tutelares	2005 - 2017 2015 - 2017	A B	Conselho Tutelar do município
	1	Promotora de Justiça	2002 - 2017	C	Promotoria de Justiça da Infância e Juventude e Educação do Foro Regional de São José dos Pinhais

FONTE: A autora (2017)

NOTA: Na pesquisa os entrevistados serão identificados pela função seguida da letra alfabética.

A entrevista como procedimento metodológico de pesquisa possui algumas qualidades que contribuem para a análise pretendida, pois permite capturar importantes elementos contidos no discurso dos entrevistados. Segundo Gerhardt e Silveira (2009) algumas vantagens do uso de entrevistas são,

- Apresenta muita flexibilidade, pois o entrevistador pode facilmente adaptar-se às características das pessoas e às circunstâncias em que se desenvolve a entrevista.
- Possibilita captar a expressão corporal do entrevistado, bem como a tonalidade da voz e a ênfase nas respostas.
- Possibilita ao respondente o esclarecimento das questões.
- Permite a obtenção de dados com elevado nível de profundidade.
- Oferece maior garantia de respostas do que o questionário. (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 73)

Optou-se pelo formato de entrevista semiestruturada em que “[...] o pesquisador organiza um conjunto de questões (roteiro) sobre o tema que está sendo estudado, mas permite, e às vezes até incentiva, que o entrevistado fale livremente sobre assuntos que vão surgindo como desdobramentos do tema principal.” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 72).

Conforme aponta Minayo (2002), “[...] o trabalho em campo combina entrevistas, observações, levantamentos de material documental, bibliográfico, instrucional, etc.”. (p. 26). Configura-se como um recorte empírico que possibilita uma construção teórica que dá fundamento à pesquisa. Os dados coletados podem confirmar ou refutar hipóteses. Ainda, com relação ao uso da entrevista, este instrumental também possui algumas desvantagens,

- Menos liberdade nas respostas, em virtude da presença do entrevistador.
- Risco de distorções, devido à influência do aplicador.
- Menor prazo para responder às perguntas; não havendo tempo para pensar, as respostas podem ser invalidadas.
- Mais demorado, por ser aplicado a uma pessoa de cada vez.
- Insegurança nas respostas, por não haver anonimato.
- Pessoas detentoras de informações necessárias podem estar em localidades muito distantes, tornando a resposta difícil, demorada e dispendiosa. (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 73)

Nesta pesquisa, o que se pretende é justamente capturar a relação do profissional com o problema da evasão escolar, perceber o seu olhar, suas posições e até mesmo objeções ou questionamentos. Portanto, não se visualiza como inconveniente a demora na aplicação do instrumental ou possíveis distorções diante da presença do aplicador. Ao contrário, a relação entre pesquisador e entrevistado se coloca como elemento fundamental na pesquisa, pois permite esclarecer as questões, aprofundar as respostas, além da flexibilidade na condução das perguntas diante do discurso do entrevistado. Isso é possível porque a pesquisa qualitativa se abre para a diversidade e o conflito em campo. Ela envolve um conjunto de práticas que são próprias da “[...] multiplicidade de histórias disciplinares, tensões e contradições constantes em torno do projeto propriamente dito, incluindo seus métodos e as formas que suas descobertas e suas interpretações assumem.” (DENZIN; LINCOLN, 2006, p. 21).

Outro ponto a destacar é que a entrevista aproxima o pesquisador do campo empírico, ajudando-lhe a perceber as relações com a prática através da observação. Ainda que o recurso da observação não tenha sido adotado, o envolvimento com os profissionais que atuam nas escolas possibilitou aberturas não planejadas, porém relevantes. A convite da pedagoga, a pesquisadora

vivenciou, em uma das escolas, a observação participante de uma intervenção pedagógica referente a um caso de infrequência escolar em que houve abordagem da mãe e de um aluno da escola. Embora essa situação não faça parte do escopo da pesquisa, o contexto observado e o diálogo entre a mãe do aluno e a pedagoga revelam subjetividades que o texto da política não dá conta de explicar.

Em outra escola, a pedagoga se dispôs a mostrar, com detalhes, como funciona um dos sistemas utilizados pelos profissionais, apontando suas limitações e positivities no uso do recurso. Considerando os motivos supracitados, ao examinar as possíveis desvantagens constata-se que não oferecem riscos a confiabilidade da pesquisa.

Além desse movimento vivo no espaço escolar entre pesquisador e entrevistados, convém dizer que os documentos também são elementos de análise, pois ajudam a entender a inter-relação entre discurso, texto e prática. Possibilitam visualizar a forma como o texto da política dimensiona possíveis preocupações com as desigualdades sociais e educacionais ou se estes problemas estão omissos.

Neste sentido, além dos documentos normativos, também aqueles utilizados pelas escolas revelam marcas institucionais e registram a operacionalidade técnica da política. Portanto, são analisados os seguintes documentos:

- ✓ Constituição Federal - 1988;
- ✓ Lei de Diretrizes e Bases da Educação -1996;
- ✓ Estatuto da Criança e do Adolescente -1990;
- ✓ Normativa que rege sobre o Sistema de Garantia dos Direitos – 2006;
- ✓ Termo de Cooperação que institui parceria de entidades nacionais para acompanhamento da frequência escolar - 2002;
- ✓ Portaria Interministerial que institui o programa de acolhimento, permanência e êxito – PAPE – 2016;
- ✓ Textos de programas, projetos e campanhas municipais e estaduais de combate à evasão escolar
- ✓ Termos de Convênio e Cooperação Técnica que pactuam sobre o programa de combate à evasão escolar no estado do Paraná - 2005, 2012;
- ✓ Versões dos textos do programa de combate à evasão escolar paranaense – 2005, 2009, 2013;

- ✓ Instrumentais técnicos propostos pelos programas;
- ✓ Instrumentais técnicos utilizados pelas escolas: fichas, relatórios, formulários, atas;
- ✓ Projeto Político Pedagógico das escolas - 2015;
- ✓ Plano de Ação Anual das escolas estaduais 2016/2018;
- ✓ Atas das reuniões de rede e,
- ✓ Relatório de Gestão 2003/2010³⁵.

De acordo com Cellard (2008), numa perspectiva metodológica a análise documental constitui uma fonte rica para o pesquisador com vantagens significativas, pois o estudo dos documentos permite acrescentar algumas dimensões que favorecem a pesquisa. Essas dimensões abrangem o contexto social e histórico em que o documento foi escrito, o autor ou os autores que escreveram o documento, sua identidade e seus interesses, a autenticidade, a confiabilidade e a natureza do texto.

A ênfase documental desta investigação pauta-se em fontes oficiais tais como, legislação, termos de cooperação e programas de combate à evasão escolar. Seguindo as recomendações do autor, em vários momentos da análise busca-se relação com o contexto social, a identidade e os interesses dos autores que produziram os documentos que respaldam a política de combate à evasão escolar paranaense após 2005.

Como já exposto, o campo empírico da pesquisa é a rede estadual de ensino no município de São José dos Pinhais situado na região metropolitana sul de Curitiba, capital do estado do Paraná. Ao todo a rede estadual desta municipalidade conta com 25 colégios estaduais que ofertam ensino fundamental e ensino médio e outras três escolas estaduais de ensino fundamental. O recorte espacial da pesquisa são três colégios da rede estadual de ensino que fazem parte de uma das Redes de Proteção Social que atua num território composto por 64 bairros e vilas. (KLEN, 2016).

O município possui, ao todo, oito redes de proteção que operam em diferentes localidades através de reuniões sistemáticas. A rede escolhida justifica-se por constatar, através de pesquisa realizada por Klen (2016, p. 9) que “construiu uma dinâmica de atuação com o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Seus participantes discutem casos envolvendo famílias, idosos, crianças e adolescentes, acompanham e encaminham aos demais serviços municipais.”

³⁵ Citado nas referências bibliográficas como MATISKEI, et al (2010).

Outro critério é o registro das reuniões, pois há documentação em ata e fichas de encaminhamento dos casos acompanhados.

A seleção dos colégios estaduais pesquisados passou por um levantamento dos dados de abandono escolar, obtidos dos indicadores educacionais do INEP, calculando-se as médias das taxas percentuais de abandono datadas de 2012 a 2016. A escolha desse período justifica-se, pois em 2012 foi pactuado o segundo Termo de Cooperação Técnica que dá origem ao Programa de Combate ao Abandono Escolar do Estado do Paraná e também por não encontrar informações retroativas até o ano de 2005 quando criado o primeiro programa estadual. De um total de sete escolas estaduais que compõem a Rede de Proteção Social escolhida, para fins de análise, foram selecionadas três escolas: a que obteve a menor taxa de evasão, a maior taxa e a mediana.

A TABELA 2 mostra os dados e a sequência de escolas da menor para a maior taxa percentual de abandono escolar.

TABELA 2 - DADOS DE ABANDONO ESCOLAR EM ORDEM CRESCENTE- TAXA PERCENTUAL 2012-2016

ESCOLAS	ETAPA	TAXAS DE ABANDONO ESCOLAR POR ANO					MÉDIA PARCIAL Por etapa	MÉDIA FINAL
		2016	2015	2014	2013	2012		
1	Anos Finais	0,6%	0,9%	0,6%	1,2%	4,0%	1,46	1,34
	E. Médio	0,0%	0,9%	1,7%	2,4%	1,1%	1,22	
2	Anos Finais	0,0%	1,0%	0,7%	1,4%	0,9%	0,8	1,36
	E. Médio	2,8%	1,3%	1,7%	2,0%	1,8%	1,92	
3	Anos Finais	1,6%	1,2%	0,9%	2,3%	3,7%	1,94	1,77
	E. Médio	0,0%	0,3%	0,0%	1,0%	6,7%	1,6	
4	Anos Finais	0,7%	0,0%	0,4%	2,5%	4,1%	1,54	2,89
	E. Médio	9,3%	0,0%	1,5%	8,3%	2,1%	4,24	
5	Anos Finais	2,7%	3,3%	2,4%	4,7%	5,2%	3,66	3,7
	E. Médio	6,8%	3,6%	6,1%	0,0%	2,2%	3,74	
6	Anos Finais	2,8%	3,4%	2,9%	1,1%	6,5%	3,34	6,22
	E. Médio	14,5%	16,6%	14,1%	0,0%	0,3%	9,1	
7	Anos Finais	10%	3,9%	6,5%	2,7%	5,8%	5,78	7,75
	E. Médio	9,2%	7,9%	11,5%	8,4%	11,6%	9,72	

FONTE: Elaborado pela autora com respaldo nas taxas de rendimento divulgadas pelo INEP (<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>).

As escolas selecionadas para a pesquisa respectivamente foram: número 1, número 4 e número 7. As quais serão denominadas da seguinte forma: ESCOLA A com as menores taxas de abandono escolar sendo sua média 1,34%, ESCOLA B com taxas medianas, 2,89% e ESCOLA C com o percentual mais elevado comparada com as demais, ou seja, 7,75%.

As três escolas (A, B e C) foram escolhidas a partir de um critério quantitativo, sem a pretensão de comparações quanto ao desempenho das mesmas. Objetivou-se abranger maior diversidade de contextos no campo de análise e diferentes lugares de atuação da política.

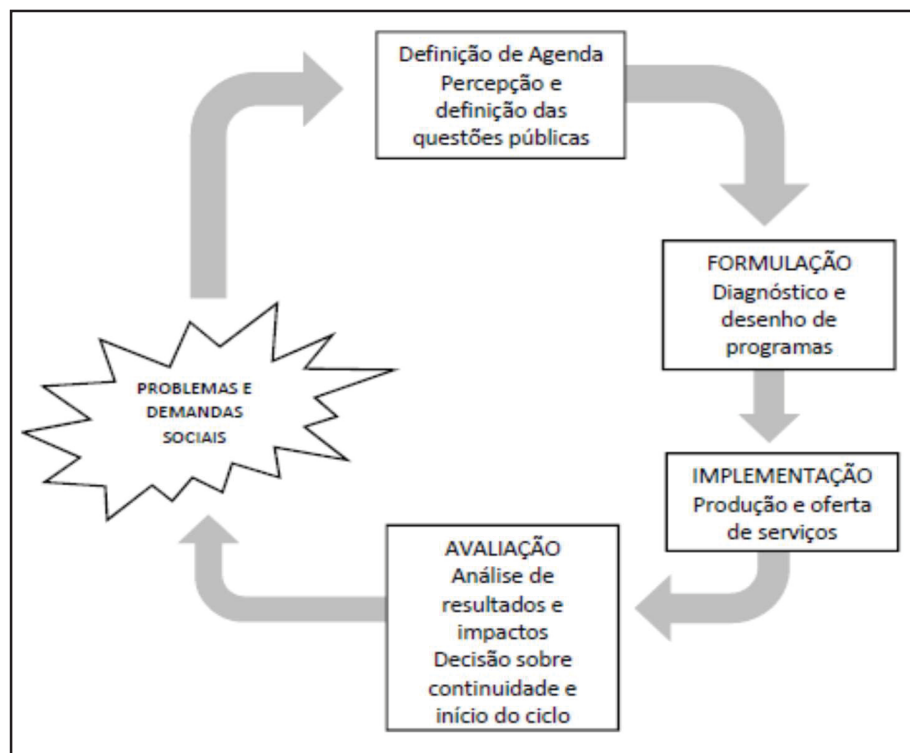
Posto isso, o item a seguir apresenta, de forma sucinta, o modelo heurístico do ciclo de políticas organizado em fases, com o objetivo de explicar a trajetória inicial da pesquisa, desvelando os motivos que requisitaram adensar o olhar para uma nova possibilidade de análise empírica. Na sequência, o ciclo de política, segundo a abordagem de Stephen Ball e colaboradores, que dará sustentação epistemológica à pesquisa.

2.3 CICLO DE POLÍTICAS ORGANIZADO EM FASES: UM MODELO HEURÍSTICO

A teoria ou abordagem do ciclo de política pública apresentada por Kingdon, na década de 1980, basicamente se refere ao processo de elaboração da política, desde sua entrada na agenda política, quando na mesa de negociações são revelados interesses e propostas, seguido de etapas que abrangem a formulação, a implementação e a avaliação das políticas públicas (PINTO, 2008).

Na defesa dessa acepção teórica, Frey (2000) coloca que ao subdividir a ação pública em etapas de um ciclo político surge um modelo “heurístico” que facilita a análise da política. As etapas revelam uma sequência de elementos que influem no processo político administrativo e favorecem a pesquisa no que se refere “às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase.” (FREY, 2000, p. 226). Para ilustrar o movimento do ciclo de políticas, a FIGURA 2, mostra suas fases.

FIGURA 2 – DIAGRAMA DO CICLO DE POLÍTICAS



FONTE: JANNUZZI (2009)

Com respaldo em Palumbo (1994), Frey (2000), Muller e Surel (2002), Jannuzzi et al (2009) e Bassi (2011) convém apresentar as fases do ciclo e em seguida apontar suas vantagens e desvantagens.

A primeira etapa do ciclo é a definição da agenda política, ou seja, a *Agenda Setting* que demarca múltiplos caminhos possíveis até chegarem à necessidade de ação governamental. É quando o problema político que, segundo Frey (2000), antecede a etapa da agenda se consolida e é reconhecido como uma importante questão a ser resolvida. A segunda etapa refere-se à formulação de políticas e programas (*Policy Formulation*) abrangendo todo um processo de construção de ações, alternativas e definição de objetivos para dar conta do problema indicado na agenda. A terceira etapa é a implementação (*Policy Implementation*) que materializa as decisões e corresponde ao conjunto de ações que visam à execução do programa ou da política. Para Muller e Surel (2002) e Jannuzzi (2009), antes da implementação, há um processo de tomada de decisão técnico-política que influencia as etapas seguintes. Na sequência, é preciso avaliar os efeitos da política, analisar a aferição dos objetivos e “[...] indagar os déficits de impacto e os efeitos

colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros” (FREY, 2000, p. 228). Essa é a etapa da avaliação (*Policy Evaluation*). E, por fim, a conclusão do programa (*Program Termination*), entendendo-se que algumas políticas podem ser encerradas por não atingirem suas metas ou por não cumprirem com os objetivos propostos a ponto de solucionar o problema inicial. Frey (2000) e Jannuzzi (2009) não consideram esta última etapa. Enfatizam a avaliação logo após a etapa da implementação como possibilidade de correção dos rumos da ação, gerando alterações substanciais no programa ou sua reorientação.

O modelo apresentado segue uma sequência didática que favorece a análise de políticas públicas. Todavia, os autores que defendem essa ordenação analítica reconhecem as críticas. Para Palumbo (1994), a desvantagem do ciclo de políticas é sua lógica sequencial e organizada demais, pois, no mundo real, as etapas se sobrepõem. Por outro lado, o autor reconhece a utilidade dessa teoria de análise porque facilita a distinção de importantes componentes que dão corpo ao processo de construção, implementação e avaliação da política, embora faltem elementos.

Muller e Surel (2002) ao contrário de Palumbo apontam algumas vantagens dessa abordagem sequencial. A primeira é “[...] o fato de propor um quadro simples de análise da ação pública, que introduz um mínimo de ordem de complexidade das ações e decisões que constituem uma política pública”. (p. 27). Isso favorece a lógica do objeto político do que poderia ser uma confusão indecifrável. Também colocam que o ciclo possibilita uma “[...] sociologização do olhar sobre a ação do Estado.”³⁶ (MULLER; SUREL, 2002, p. 27). Contudo, os autores reconhecem os limites dessa teoria e sugerem um quadro analítico e conceitual de política pública composto por três elementos: quadro normativo, a força pública e a ordem local. Advertem o analista ou pesquisador a refutar uma visão linear da ação pública. Frey assevera que:

[...] o modelo heurístico do ‘policy cycle’ é um ‘tipo puro’ idealizador do processo político, na prática dificilmente este se dá de pleno acordo com o modelo. Porém, o fato de os processos políticos reais não corresponderem ao modelo teórico não indica necessariamente que o modelo seja inadequado para a explicação desses processos, mas sublinha o seu caráter enquanto instrumento de análise. (FREY, 2000, p. 229).

³⁶ Ao expor esse conceito de sociologização, Muller e Surel (2002) justificam que na França os modelos de análise de políticas seguiam abordagens focadas nas representações jurídicas como ato individual e explicadas pela competência do direito. Colocam que a aceção do ciclo de políticas aponta uma perspectiva sociológica em que a ação do Estado passa a ser analisada por um processo de múltiplas determinações em que o jogo dos atores, inclusive do direito, não divide as representações, sobretudo das clivagens: decisão e execução.

Nesta pesquisa, inicialmente se pretendia recortar duas fases do ciclo: a formação da política, identificando-se a forma como o problema da evasão escolar entra na agenda; a implementação, somente da terceira versão do Programa de Combate ao Abandono Escolar de 2012/2013.

Conforme apresentado, o ciclo de políticas organizado em fases sequenciais ilustra um quadro de análise desde a entrada do problema na agenda política, passando pelas decisões, formulação dos programas, processos de implementação e avaliação. O ciclo em fases se diferencia da abordagem de Ball. Contudo, a opção inicial pelo modelo linear pareceu adequada, por organizar o processo de análise, facilitar o recorte da pesquisa e apoiar-se em estudos tradicionais defendidos por diversos autores. Todavia, as respostas dos entrevistados desconstruíram essa escolha metodológica, até mesmo porque se pretendia um recorte de duas fases, o que não seria possível, pois o primeiro programa foi criado em 2005, passou por uma rescrita em 2009, uma avaliação em 2010/ 2011 e uma reformulação em 2012/ 2013.

Ao se visualizar a FIGURA 2, essa trajetória despontava um ciclo completo, o que inviabilizava estudar a entrada na agenda de 2005 novamente em 2012 e ao mesmo tempo considerar a implementação somente após 2013. Outra dificuldade é que havia uma distinção na construção teórica do problema de pesquisa entre formuladores, aqueles que escrevem o texto da política e implementadores, aqueles que executam a política no espaço escolar.

Ocorre que, durante as entrevistas, os formuladores também se colocavam como implementadores e avaliadores, ao verbalizarem que procediam ações de formação continuada, reuniões com as equipes pedagógicas e de gestão escolar, debates com a comunidade sobre evasão e participação em comissões para avaliar e reelaborar o programa. Além das falas, os registros do Relatório de Gestão 2003/ 2010 e notícias divulgadas no site da Secretaria de Estado da Educação, datadas de 2013 e 2014, demonstram ações de formulação articuladas a implementação do programa³⁷.

Em uma das entrevistas, a Superintendente de Educação (A), da Secretaria de Estado da Educação colocou que:

³⁷ Disponível em: <www.nre.seed.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=6735>.

A ideia era que a gente continuasse a nossa política de direitos educacionais pensando nas grandes políticas e trabalhando muito com Formação Continuada, com os chefes de núcleo, secretários municipais, trabalhando as discussões dos direitos educacionais: O que realmente é direito? O que é a evasão, o abandono, a qualidade? E que não são questões simples de se trabalhar com os gestores, até porque muitos não são da área da educação e esse é um processo de construção que leva muito tempo para ser feito, então nós tínhamos que fazer com que as pessoas que estavam à frente da gestão tivessem a compreensão do que é essa política maior de direito à educação que é uma política mais unitária, mais totalitária e não lidar com o fragmento, como exemplo o aluno que está faltando, como se faz? (SUPERINTENDENTE DE EDUCAÇÃO, A).

Expõe sua preocupação em trabalhar essas questões sobre direito ao acesso e permanência na escola, tanto com os gestores, quanto com as equipes do interior das unidades de ensino, ou seja, equipe de currículo, merenda e transporte. Em sua fala, para além do problema encetado na agenda, percebe-se inquietação em debater acerca da concepção de educação. “Então a ideia sempre era trabalhar a partir de uma visão maior de homem, mundo e sociedade do que pontualmente aquele aluno que está faltando porque o pai está desempregado e aí tem que ir atrás para ver como resolver aquela situação, mas isso é algo pontual.” (SUPERINTENDENTE DE EDUCAÇÃO, A).

Para a Superintendente de Educação (B) que atuou entre os anos de 2013 a 2015:

Para nós foi um desafio, pois um pacto foi estabelecido e haviam vários organismos com um objetivo comum, nós tínhamos que pensar numa forma de *implementar* tudo isso, havia uma preocupação em ter um sistema informatizado que permitisse fazer o *monitoramento das ações*. Claro que isso seria algo que viria contribuir, mas unicamente não resolveria o problema. Nós então envolvemos toda a equipe, discutimos debatemos ouvimos as escolas, os núcleos regionais, então o tema da evasão e inclusive o sentido do termo abandono, que trouxemos no Caderno de Combate ao Abandono Escolar, porque acreditamos num trabalho pedagógico de fazer com que o aluno realmente retornasse para a escola, não se desistisse do aluno e com isso todo um trabalho pedagógico foi feito. (SUPERINTENDENTE DE EDUCAÇÃO, B, grifo nosso).

Nota-se que a equipe técnica da Secretaria de Educação busca promover ações visando implementar a política recém reformulada e, ao mesmo tempo, criar novas estratégias de monitoramento das ações. Na sequência de sua fala, a Superintendente de Educação (B) ressalta que foram “[...] realizadas conferências e vídeo conferências usando a Escola Interativa que foi uma ferramenta criada por nós da secretaria em que o diálogo se estabeleceu e todas as dúvidas eram dirimidas”. Enfatiza a relevância dos debates com os membros da comunidade escolar acerca das responsabilidades que deveriam assumir em relação ao passo a passo do programa.

Em outra área de atuação, o Procurador Geral de Justiça do Ministério Público do Paraná (2008/2012) comenta algumas ações realizadas junto às famílias e gestores escolares que não se limitam à pactuação de um termo de convênio e a formulação de um documento:

Fiquei oito anos na periferia das comunidades [...] E lembro que nós fizemos na última etapa reunião com os pais dos alunos com um número significativo uns 40 familiares. Fiz uma exposição sobre a importância da educação, dizendo que era necessário que os alunos retornassem ao sistema educacional dizendo que se quem tivesse alguma dificuldade excepcional diferenciada em relação ao retorno escolar que permanecessem e depois falaria pessoalmente e ficou um número reduzido de 5 ou 6 alunos para eu dar o encaminhamento em relação a eles. (PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA).

O representante do Ministério Público, em sua atuação, não contribui apenas para formular o programa, em 2005, e o reformulá-lo, em 2012. Também realiza atividades junto às famílias e comunidades visando colocar em prática suas concepções fundamentadas no direito à educação. Ressalta que o Ministério Público deve submeter-se ao princípio constitucional de prioridade absoluta na área da infância e juventude. Nessa perspectiva, coloca que uma de suas funções é a implementação das promessas de cidadania, contempladas na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Para o Procurador:

A educação como o próprio texto constitucional diz, não só é espaço adequado para o desenvolvimento pessoal ou para a capacitação do trabalho, mas para o exercício da cidadania [...]. Falar sobre a educação nos remete de um lado à garantia de acesso e de outro, a permanência e o sucesso escolar. (PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA).

O campo da implementação é citado com tanta ênfase, quanto ao da formulação da política. Já o problema da evasão escolar encetado na agenda, por ser considerado tão visível, em vários momentos das entrevistas, nota-se que foi tratado com obviedade. “O problema sempre esteve lá, sempre teve a evasão. Isso não é de hoje, é uma questão que infelizmente acontece” (PROMOTOR DE JUSTIÇA, A). A esse respeito, a Presidente da Associação dos Conselheiros Tutelares (A), posicionou-se com certa indignação:

Tenho 74 anos, então eu vivi numa ditadura, numa pós ditadura e pseudodemocracia. Na minha crença só não vê, não viu e não verá a evasão escolar quem não quer, pois é tão visível que ninguém precisa contar. Acho que é tão simples porque se andar 5 minutos por aqui você vê quantas crianças estão na rua? O que é isso? É evasão escolar? E o que a lei diz? (PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES, A).

A entrevistada se refere ao fato de andar pelas ruas da cidade de Curitiba e enxergar tantas crianças em situação de rua, fora da escola e com seus direitos violados que questiona a lei, pois a conhece e sabe que existem dispositivos legais. Menciona, em outro trecho, os programas federais como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e o Programa Bolsa Família que exigem a frequência escolar. Todavia, o problema da evasão ainda é visível.

A resposta do Secretário de Estado da Educação, que atuou em 2005, durante a primeira pactuação do programa, reporta-se ao problema da evasão, dizendo que ainda é vigente, mas que há mais de 12 anos já se revelava visível:

Veja, toda pessoa que acompanhasse a educação no Brasil naquela época e toda pessoa ligada ao tema da educação pública tinha consciência que um dos problemas da educação era o abandono, era o fato de que muitos alunos deixavam de frequentar as aulas e outros sequer se matriculavam, então esse problema era um problema conhecido de todos. (SECRETÁRIO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DO PARANÁ, A)

Nessa sequência de falas, identificar quando o problema adentra na agenda política parece algo irrelevante, ao se constatar, através da literatura, que o fenômeno da evasão escolar compreende uma trajetória histórica advinda da década de 1980, diante do discurso do fracasso escolar, conforme visto no primeiro capítulo.

A agenda política, corresponde a diversos assuntos considerados problemas que a gestão pública entende ser de maior relevância e os inclui no debate político. (JANNUZZI, 2009). É uma etapa do ciclo em que “[...] se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação.” (FREY, 2000, p. 227).

O problema, não se refere necessariamente a um tema social relevante que por si é incluído na agenda. É preciso uma dinâmica política que atribua valores e torne esse tema social em uma questão pública.

As ponderações da Superintendente de Educação (A), asseveram o entendimento de que a discussão deve ser feita pela via do direito à educação, e não pelo problema da evasão escolar,

Entendo que desde a década de 1980, especialmente no Brasil, nós temos um direcionamento em relação a democratização da educação que vem alicerçado sobre três aspectos fundamentais. Que é a questão do acesso, a permanência na escola e a qualidade. Estes três aspectos acabam gerando inúmeras formas de fazer a gestão educacional e dentro delas, dependendo de cada Estado, partidos políticos e de ideologias surgem ações, atividades, programas e projetos que vão dando corpo a política educacional. Então, situar

exatamente o momento da assinatura de um convênio, como eram centenas, eu diria que embora é importante para sua pesquisa, mas na soma de todos os programas é um momento muito fragmentado de uma política que é muito maior de compreensão desse direito educacional e de uma política de direito à educação. (SUPERINTENDENTE DE EDUCAÇÃO, A)

Em sua fala, como técnica responsável pela Secretaria de Educação, enfatiza que a questão da evasão adentra na agenda política pela via do direito. Explica que a agenda política trata de ter a consciência do direito educacional e que esse direito, ao mesmo tempo, está sendo travado devido o fenômeno da evasão que se materializa por inúmeras causas.

Conforme aponta Fuks (2000), “A condição para que uma determinada questão se torne objeto de atenção social é o seu reconhecimento como um assunto público.” (p. 80) Como visto, na fala dos profissionais entrevistados, o problema da evasão escolar é tratado com tanta obviedade que identificar movimentos de entrada na agenda acaba por ser um recorte pouco adequado para a pesquisa.

Verificou-se, nessa primeira etapa de investigação, que os entrevistados tendem a dar mais ênfase à formulação da política do que a inserção do problema na agenda política, ou formação da política que é uma fase anterior a da formulação.

Alguns trechos das entrevistas foram expostos para justificar os novos caminhos de construção da pesquisa e de reelaboração do problema. Importa salientar que, apesar do roteiro de entrevista focar a primeira fase do tradicional ciclo de políticas, o conteúdo das respostas aprofunda importantes relações intersetoriais de disputas, de negociações e de trajetória da política. As informações obtidas, na primeira etapa da pesquisa, foram agregadas às entrevistas realizadas no campo empírico do município. Pretende-se utilizá-las na análise dos contextos do ciclo de políticas proposto por Ball e colaboradores, abordado a seguir.

2.4 UMA NOVA PERSPECTIVA DE ABORDAGEM DO CICLO DE POLÍTICAS: ANÁLISE DE CONTEXTOS

Uma política tem uma trajetória semelhante à de um foguete: decola, atravessa o espaço e depois aterrissa. Algumas vezes acidenta-se; em outras, atinge uma realização espetacular, mas move-se através do tempo e, algumas vezes, simplesmente desaparece. (BALL, entrevistado por MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 307)

A analogia exemplificada por Ball, de uma política semelhante a um foguete, conduz o pensar acerca do movimento da política e sua dimensão no tempo e no espaço. Em diversas situações, a política alcança trajetórias imprevistas, numa relação tempo, espaço e velocidade de difícil precisão. Por assim dizer, a análise de políticas requer do pesquisador aporte teórico-metodológico que possibilite olhar para a política em movimento. “A teoria é um veículo para ‘pensar diferente’, é uma arena para ‘hipóteses audaciosas’ e para análises ‘provocantes’”. A teoria é destrutiva, disruptiva e violenta. Oferece uma linguagem para o desafio”. (BALL, 2011, p. 93). E o método, de origem grega *methodos*, é caminho para chegar a um fim e precisa mover-se junto à teoria. (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 73).

Nessa correlação entre teoria e método, a abordagem do ciclo de políticas em contextos, proposto por Ball e demais colaboradores, foi um dos fios condutores da pesquisa. O referido ciclo rompe com a linearidade de etapas sequenciais e se organiza a partir de cinco contextos que se inter-relacionam: os contextos de influência, de produção de texto, da prática, dos resultados e efeitos e de estratégia política. (MAINARDES, 2006).

Stephen Ball entrevistado por Mainardes e Marcondes, esclarece que o ciclo de políticas é um método,

É uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas. Algumas pessoas o leram e interpretaram como se eu estivesse descrevendo políticas e os processos de elaborá-las. O ciclo de políticas não tem a intenção de ser uma descrição das políticas, é uma maneira de pensar as políticas e saber como elas são “feitas”, usando alguns conceitos que são diferentes dos tradicionais como, por exemplo, o de *atuação* ou *encenação* (*enactment*). (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305, grifo dos autores).

O autor critica o modelo tradicional do ciclo de políticas organizado em fases. Ele assevera que a política, ao ser colocada em prática, abrange todo um processo de atuação, como atores de uma peça teatral que interpretam o texto, o representam no palco e dão vida a ele. (MAINARDES; MARCONDES, 2009). É, portanto um movimento que envolve interpretação, criatividade, acordos e ajustes que se materializam no campo da contradição, pois “[...] a prática é composta de muito mais do que a soma de uma gama de políticas e é tipicamente investida de valores locais e pessoais e, como tal, envolve a resolução de, ou a luta com, expectativas e requisitos contraditórios.” (BALL, entrevistado por MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305).

No livro **Como as escolas fazem as políticas**: atuação em escolas secundárias, Ball, Maguire e Braun (2016) conduzem o leitor aos caminhos sinuosos que passam pela *policy* e pela prática, argumentam que

[...] colocar as políticas em prática é processo criativo, sofisticado e complexo. [...] As políticas são repletas de emoções e de tensões psicossociais. Elas podem ameaçar ou perturbar a auto estima, o propósito e a identidade. Elas podem entusiasmar, deprimir ou afligir. (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 21).

O QUADRO 3, a seguir, apresenta uma síntese do que significam os contextos do ciclo (influência, produção de texto, da prática, resultados/efeitos e estratégia política). No decorrer da pesquisa, serão desveladas as perspectivas de análise em interface com os dados.

QUADRO 3 - SÍNTESE DOS CONTEXTOS DO CICLO DE POLÍTICAS

(continua)

Contexto do Ciclo de Políticas	Síntese
Contexto de Influência	Nesse contexto acontecem as articulações políticas em que os discursos são construídos e são definidas as finalidades da educação. Atuam grupos de influência em torno de partidos, governo, processo legislativo através de um conjunto de estratégias como comissões e grupos representativos. Esse processo ocorre permeado por influências globais e internacionais por meio de redes políticas e sociais que abrangem, desde a circulação internacional de ideias, grupos ou indivíduos que negociam soluções aos problemas educacionais, participação da academia, até o patrocínio de agências multilaterais. Há uma relação simbiótica com o contexto de produção de texto no campo dos interesses, sendo que o contexto de influência tende para as ideologias dogmáticas e os textos estão articulados a uma linguagem mais voltada ao público. (MAINARDES, 2006).
Contexto da Produção de Texto	Os textos se materializam como o produto de compromissos assumidos diante de vários processos, na influência inicial, na micropolítica, na legislação, no parlamento, na articulação com o grupo de interesse, na formulação e no conteúdo da política. (BALL, 1993). Esse contexto é resultado de negociações, disputas e acordos movidos por uma gama de interesses e pelo controle da representação política. O texto se expressa de várias formas: documentos legais, textos oficiais, pronunciamentos tanto formais, como informais. (MAINARDES, 2006).
Contexto da Prática	Nesse contexto a política é interpretada e recriada. Passa por mudanças e transformações que a ressignificam segundo a ação de diversos atores que atuam no campo da prática. Os profissionais exercem um papel ativo que não se limita simplesmente a implementação. Acontece que os autores dos textos não têm controle sobre seus efeitos pois na ação o conteúdo do texto é selecionado, rejeitado, ou ainda mal interpretado o que impacta na forma de executar a política. (MAINARDES, 2006).
Contexto dos Resultados e Efeitos	O contexto dos resultados e efeitos “preocupa-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. A ideia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada. Nesse contexto, as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes.” (MAINARDES, 2006, p.54).

(conclusão)

Contexto de Estratégia Política	Esse contexto “refere-se ao delineamento de estratégias que poderiam ser desenvolvidas para enfrentar as desigualdades que podem ser reproduzidas nas políticas.” (MAINARDES; GANDIN, 2013, p.155).
---------------------------------	---

FONTE: MAINARDES (2006), MAINARDES; GANDIN (2013).

NOTA: Elaborado pela autora (2017)

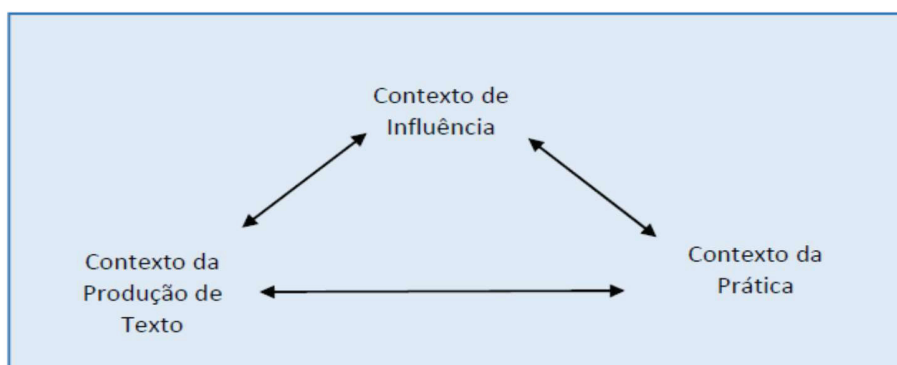
De acordo com Mainardes e Gandin (2013, p. 157), “[...] a utilização da abordagem do ciclo de políticas é uma forma de investigar as rearticulações e os embates que se dão também nos contextos de influência e produção de textos.” Ball (1993) comenta que os autores não podem controlar os significados e os resultados de seus textos, pois há todo um processo de interpretação e representação no campo da prática que não acontece num “vácuo institucional”, mas num ambiente social de forma que o texto e seus leitores respondem, intervêm e podem mudar significativamente as coisas. Por este motivo, é insuficiente dizer que um grupo de atores elabora, formula e pensa a política de forma engessada, e outro grupo a executa, como se não houvesse um fluxo de influência entre formuladores e implementadores.

Justamente essa complexidade de olhar para a política que se faz desafiadora, pois como já exposto, optou-se pelo ciclo de políticas em contextos por verificar nas falas dos entrevistados que as fases não davam conta de corresponder às expectativas do objeto inicial da pesquisa. “O processo de formulação de políticas é considerado como um ciclo contínuo, no qual as políticas são formuladas e recriadas.” (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 157).

Os contextos, conforme apresentados no QUADRO 3, estão “[...] intimamente ligados e inter-relacionados, não têm dimensão temporal, nem sequencial e não constituem etapas lineares.” (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 157). De acordo com Ball (1993), os contextos compreendem uma série de arenas de ação, alguns no âmbito privado e outros públicos. Cada contexto abrange luta e compromisso, estando sempre concatenados. É por isso que não há uma trajetória de simples fluxo de informações entre eles.

Mainardes (2006) esclarece que os estudos de Ball, a respeito do ciclo de políticas, inicia-se na década de 1990 com ênfase em três contextos do ciclo: de influência, da produção de texto e da prática. A FIGURA 3, a seguir, mostra um diagrama do ciclo de políticas proposto por Bowe, Ball, Gold (1992).

FIGURA 3 – CONTEXTOS DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS



FONTE: Mainardes (2006)

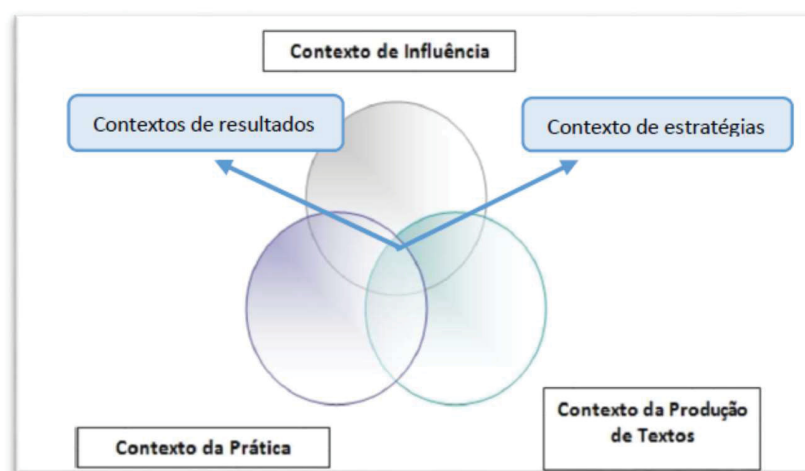
Esse modelo busca romper com abordagens sequenciais de políticas e mostra inter-relação entre os contextos. Para Bowe, Ball e Gold (1992), é importante focar os discursos da política e a interpretação dos profissionais que atuam na prática. Salientam ainda que é preciso reconhecer os processos de resistência, acomodação ou inconformismo que acontecem no contexto da prática como lugar de arena permeada por conflitos e contradições. (MAINARDES, 2006).

O referencial teórico e analítico apresentado pelos autores passou por críticas, principalmente pela ausência de uma teoria de Estado que não resolve a lacuna entre pluralismo e marxismo. (MAINARDES, 2006). “Em 1994, Ball acrescenta outros dois contextos: o dos resultados/ efeitos e o contexto da estratégia política.” (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 157-158). Os dois contextos incluídos no ciclo formam um movimento interligado entre os três primeiros e procuram aproximar a relação entre os impactos da política (efeitos) com as desigualdades sociais e com o contexto de estratégia política. Em entrevista a Mainardes e Marcondes (2009), Ball explica que não convém separar os dois últimos contextos por entender que podem ser incluídos no contexto de influência, da prática e da produção de texto. Sugere que sejam vistos “aninhados”, uns dentro dos outros.

Os contextos podem ser pensados de outra maneira e podem ser “aninhados” uns dentro dos outros. Assim, dentro do contexto de prática, você poderia ter um contexto de influência e um contexto de produção de texto, de tal forma que o contexto de influência dentro do contexto da prática estaria em relação à versão privilegiada das políticas ou da versão privilegiada da atuação. (BALL, entrevistado por MAINARDES; MARCONDES 2009, p. 306).

Na tentativa de ilustrar essa segunda organização dos movimentos e interposições do ciclo, a FIGURA 4 representa o ciclo de políticas “aninhado”, conforme entrevista de Ball a Mainardes e Marcondes (2009).

FIGURA 4 – DIAGRAMA DO CICLO DE POLÍTICAS – UM NOVO DESENHO DOS CONTEXTOS



FONTE: Adaptada de Rezende e Baptista (2015)

As estratégias, entendidas como ações políticas, precisam ser pensadas para “[...] enfrentar as desigualdades que podem ser reproduzidas nas políticas.” (MAINARDES; GANDIN, 2013, p. 155). Já o contexto dos resultados e efeitos,

[...] preocupa-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. A ideia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada. Nesse contexto, as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes. (MAINARDES, 2006, p. 54).

Mediante essas considerações, o recorte desta pesquisa prevê a articulação entre o contexto da produção de texto e da prática. Não se pretende analisar o contexto de influência, de resultados/ impacto ou das estratégias políticas, ainda que se corrobore com Ball quanto a indissociabilidade entre os cinco contextos. Também se investiga a forma como acontecem as inter-relações daqueles que colocam a política em prática no campo empírico das escolas e da Rede de Proteção Social do município. Se faz um esforço analítico para compreender o discurso do texto da política em interface com a prática, bem como explorar as mudanças do quadro normativo da política e debater as inter-relações que abrangem jogo de interesses, conflitos e relações de poder entre os formuladores no contexto da produção de texto da política.

São objetivos audaciosos, pois adentram nas relações de poder e no jogo político (*politic*) para analisar a política (*policy*) e interpretar o seu conteúdo (forma e objetivos), concatenado ao fenômeno da evasão escolar. Nesse movimento, culturas locais, subjetividades, interesses pessoais, convicções, formas distintas de interpretar, de discursar e de fazer a política são postas em jogo. Um jogo que demanda relações de poder, distintas formas de interpretação e incompletude.

Por maior que seja o esforço de análise empírica, algumas brechas podem ficar abertas e dar espaço para reinterpretações. Embora desafiador, isso não é ruim para esta pesquisa, desde que o leitor consiga fluir no caminho epistemológico e perceba o exercício da escrita com criticidade, pois “[...] a abordagem do ciclo de políticas não combina com análises muito descritivas e pouco analíticas.” (MAINARDES, 2017a, p. 8). Além disso, a abordagem do ciclo de políticas, por si não dá conta de oferecer todos os elementos necessários à investigação. É preciso alinhar escolhas teóricas formando um quadro consistente ao estudo “[...] o que implica em um exercício de reflexividade e de vigilância epistemológica.” (MAINARDES, 2017b, p. 6).

Posto tais desafios, os capítulos a seguir têm como objetivo analisar a forma como se manifestam as inter-relações de diferentes setores e atores do Estado que formulam e operam a política de combate ao fenômeno da evasão escolar no campo empírico do município de São José dos Pinhais – Paraná.

Espera-se que o leitor se sinta provocado em explorar o conteúdo da política pública (*policy*), usando as lentes políticas (*politics*), ou seja das negociações, da disputa e do poder e que perceba as relações teóricas apontadas nos dois primeiros capítulos que dão substância à empiria.

3 DESENHANDO A POLÍTICA DE COMBATE À EVASÃO ESCOLAR: ELEMENTOS PARA COMPREENDER O CONTEXTO DA PRODUÇÃO DE TEXTO

A análise da política pretendida neste capítulo da pesquisa foca as inter-relações que permeiam o jogo de interesses, os conflitos e as relações de poder no contexto de produção do texto. Para tanto, apresenta as transformações do quadro normativo com base nos textos prescritivos dos programas de combate à evasão escolar do Paraná. O quadro normativo considera o conteúdo visível da política (MULLER; SUREL, 2002); adentra na estrutura do texto que prevê a operacionalização das ações a serem executadas por atores internos e externos à educação; contempla os objetivos, a metodologia proposta e os instrumentais técnicos dos programas.

O desenho da política expressa a forma, o conteúdo dos textos e aponta elementos para sustentar a análise a partir das falas dos entrevistados. Quando os formuladores idealizam um modelo de programa com fluxos e protocolos que demandam articulação com a comunidade e com a Rede de Proteção Social, aspiram por uma lógica sistêmica e intersetorial que supere ações individuais e centralizadoras.

Considerando a relação entre o conteúdo da política com o discurso em prol da intersetorialidade e do trabalho em rede, Habermas (1968) ajuda a entender o pressuposto de que a técnica e a ciência não se dissociam. Ambas trazem uma intencionalidade racional. Suas ponderações contribuem para analisar a estrutura instrumental do programa, considerando possíveis divergências entre a racionalidade dos formuladores da política do campo da Educação (poder executivo) e do Direito (ministério Público e Poder Judiciário).

No caminho de análise para se investigar os conflitos, o jogo de interesses e algumas relações de poder, Bellardo (2015) contribui para se entender as diferentes posições dos atores políticos e técnicos que assumem cargos de poder, cujo discurso se mostra pela “ética da convicção” e/ou pela “ética da responsabilidade”³⁸. Ball (1993), ao teorizar a política no contexto da produção de texto, mostra que o discurso é carregado de subjetividade, de vozes e relações de poder que, a depender da posição construída dentro da política, denota autoridade. Suas ponderações sinalizam para considerar o lugar da fala dos formuladores como fator de influência

³⁸ Os termos “ética da convicção” e “ética da responsabilidade” são analisados por Bellardo (2015) com respaldo em Weber (1999) no livro *Ciência e Política*: duas vocações.

nas decisões que delineiam o texto dos programas e dos Termos de Convênio e Cooperação Técnica assinados pelos proponentes.

Por este caminho, a linha epistemológica da análise das relações intersetoriais conduz a uma percepção multifacetada da política que, embora mostre característica de controvérsias (POGGI, 1981), possibilita tecer um rico debate, suscetível de críticas, e que pode ser robustecido por novas formas de interpretação da política.

3.1 AS TRANSFORMAÇÕES DO QUADRO NORMATIVO DA POLÍTICA

A política pública no quadro normativo é um dos elementos apresentados por Muller e Surel (2002) e comporta os textos reguladores, os recursos financeiros e materiais que dão substância à ação política. Para esses autores, o quadro geral de ação da política pode engendrar inúmeros textos reguladores, cujas decisões e ações colocam em jogo diversos atores, tanto de organizações públicas, como privadas e que interferem na produção da política.

No caso da política paranaense de combate à evasão escolar, esse quadro normativo possui uma estrutura composta basicamente por dois mecanismos reguladores: os Termos de Convênio e Cooperação Técnica e os programas prescritivos. Ambos são sustentados por legislação da área da educação e dos direitos da criança e do adolescente³⁹.

A iniciar pelos textos dos programas, o QUADRO 4, a seguir, sistematiza a estrutura dos documentos abrangendo objetivos, desenho, metodologia e conceitos. Mostram-se também similaridades e algumas alterações que demarcam o processo de formulação da política em diferentes períodos.

QUADRO 4 - APRESENTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE COMBATE À EVASÃO ESCOLAR - PARANÁ

(continua)

Categorias Analíticas	Programa Mobilização para a Inclusão Escolar e a Valorização da Vida: FICA Comigo 2005	Programa FICA Comigo: enfrentamento à evasão escolar 2009	Programa de Combate ao Abandono Escolar 2013
Objetivo	Garantir que nenhuma criança fique fora da escola, impedindo que os números da evasão	Proporcionar às escolas e, em especial, às Equipes Pedagógicas, subsídios para	Implementar políticas públicas educacionais de prevenção e combate ao

³⁹ Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Estatuto da Criança e do Adolescente e Resolução nº 113/ 2006 e 117/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) que dispõe sobre o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do adolescente.

(continuação)

	<p>escolar, motivada por vários fatores históricos, sociais e mesmo educacionais, continuem a crescer no Paraná em proporções alarmantes. (Objetivo Maior)</p> <p>Promover a inserção no sistema educacional (Rede Estadual de Educação Básica do Paraná) das crianças e dos adolescentes que tenham sido excluídos, por evasão ou por não acesso à escola. (Objetivo Geral)</p> <p>Criar uma rede de enfrentamento à evasão e exclusão escolar. (Objetivo Geral)</p>	<p>realizar uma análise mais profunda dos fatores que contribuem para a Evasão Escolar, bem como tomar as atitudes necessárias que cabem à escola no enfrentamento a este problema.</p> <p>Promover a inserção no sistema educacional (Rede Estadual de Educação Básica do Paraná) das crianças e dos adolescentes que tenham sido excluídos, por evasão ou por não acesso à escola. (Objetivo Geral)</p> <p>Criar uma rede de enfrentamento à evasão e exclusão escolar. (Objetivo Geral)</p>	<p>abandono escolar, evitando a infrequência escolar e efetivando o direito ao acesso, permanência e sucesso no Sistema de Ensino de todas as crianças e adolescentes.</p>
Desenho do Programa	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação; • Meta; • Objetivos do programa; • Criação/ organização da rede de inclusão; • Apresentação da FICA; • Passo a passo da FICA; • Instrumentais do programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação; • Diagnóstico (prestando contas à sociedade); • Objetivos do programa; • Ações; • Passo a passo da FICA; • Roteiro para investigação das causas da evasão; • Instrumento de avaliação; • Instrumentais do programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação; • Conceito da abandono e evasão; • Rede de Proteção Social; • Objetivos do programa; • Passo a passo no combate ao abandono escolar; • Retorno à escola: ações • Instrumentais.
Metodologia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Criar uma Rede de Inclusão através de parcerias; 2. Realizar ação com a comunidade; 3. Operacionalizar a FICA: <ol style="list-style-type: none"> a) Professor comunica as faltas à equipe pedagógica através de formulário; b) Pedagogo preenche 3 guias da FICA comunica direção; c) Diretor contata família e identifica causas; d) Encaminha a FICA ao Conselho Tutelar caso não obtenha êxito quanto ao retorno do aluno e Mistério Público havendo demora (acima de 10 dias); e) Conselho Tutelar Recebe e não havendo retorno em 10 dias encaminha ao Ministério Público; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar ações de prevenção à evasão escolar; 2. Operacionalizar a FICA: <ol style="list-style-type: none"> a) Professor comunica as faltas à equipe pedagógica através de formulário; b) Pedagogo investiga motivo das faltas, preenche 3 guias da FICA, comunica a direção, analisa as causas usando roteiro e preenche instrumento das ações de enfrentamento. c) Diretor encaminha a FICA ao Conselho Tutelar caso não obtenha êxito quanto ao retorno do aluno e Mistério Público havendo demora (acima de 10 dias); d) Conselho Tutelar Recebe e não havendo retorno em 10 dias encaminha ao Ministério Público; 	<ol style="list-style-type: none"> a) Passo 1: <ul style="list-style-type: none"> - Professor comunica as faltas à equipe pedagógica através de formulário; b) Passo 2: <ul style="list-style-type: none"> - Equipe Pedagógica investiga motivo das faltas e adota procedimentos para retorno do aluno à escola; - Realiza busca ativa: telefonema, e-mail, SMS, carta, convocação, visita domiciliar (designado pela direção); - Convoca pais para reunião utiliza roteiro e registra num formulário específico para esse fim; - Investiga e reflete sobre os motivos da infrequência escolar; - Procede registro das ações realizadas no FORMULÁRIO DE

(conclusão)

	<p>f) Elabora relatório e envia ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente;</p> <p>g) Elabora relatório e envia ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente</p> <p>h) Ministério Público: escuta da família se não houver êxito propõe ação de responsabilidade (ECA ou Código Penal)</p> <p>i) Poder Judiciário: expede com urgência as notificações à família.</p> <p>Havendo Retorno do aluno: se registra na FICA se encaminha para o Núcleo Regional de Educação (NRE) que dará tratamento à informação. A Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED) encaminha relatórios ao Conselho de Direitos (municipal e estadual) e Conselho da Assistência Social</p>	<p>e) Elabora relatório e envia ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente;</p> <p>f) Ministério Público: escuta da família se não houver êxito propõe ação de responsabilidade (ECA ou Código Penal);</p> <p>g) Poder Judiciário: expede com urgência as notificações à família.</p> <p>Havendo Retorno do aluno: se registra na FICA se encaminha para o NRE que dará tratamento à informação. SEED encaminha relatórios ao Conselho de Direitos (municipal e estadual) e Conselho da Assistência Social</p>	<p>NOTIFICAÇÃO OBRIGATÓRIA DE ESTUDANTE AUSENTE;</p> <p>c) Passo 3: -Diretor deve envia e esgotar todos os esforços para a localização do aluno e/ou sua família.</p> <p>d) Passo 4: - Acionar a Rede de Proteção Social da Criança e do Adolescente com dois formulários de notificação e de encaminhamento. - Diretor ou Rede devem enviar formulários ao Conselho Tutelar para as providências;</p> <p>e) Passo 5: -Não havendo retorno o Conselho Tutelar aciona o Ministério Público que procede a responsabilização da família.</p> <p>Havendo Retorno do aluno: constatada defasagem de conteúdos a escola elabora Plano Personalizado de Atendimento.</p>
Conceitos Utilizados	<ul style="list-style-type: none"> • Enfrentamento ou combate à evasão e exclusão escolar. • Rede de Inclusão 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfrentamento ou combate à evasão e exclusão escolar. • Rede de Inclusão; 	<ul style="list-style-type: none"> • Combate ou enfrentamento ao abandono escolar para que não se efetive a evasão escolar; • Infrequência escolar. • Rede de Proteção Social

FONTE: PARANÁ (2005; 2009; 2013).

NOTA: Elaborado pela autora (2017), com base nos programas de combate à evasão escolar paranaense.

Entre 2005 e 2009, os programas “Fica Comigo” foram elaborados numa mesma gestão de governo eleito; enquanto que, em 2012, a nova pactuação do Termo de Convênio culminou com a criação do Programa de Combate ao Abandono Escolar, em 2013, sob influência de outra gestão do governo estadual.

Nesse processo, ocorreram transformações no quadro normativo que abrangem alguns aspectos apontados por Muller e Surel (2002), ou seja, aos fins e objetivos que o programa pretende atingir e que nem sempre são claros ou fluídos, podem ser ambíguos e de difícil identificação. Também há divergentes interesses de quem define as normas da ação pública e que ultrapassam o estudo do Estado como aparelho político administrativo (o governo). Outro aspecto, diz respeito ao caráter contraditório de toda a política. “Mas não é menos verdade que toda política pública se

caracteriza por contradições, até incoerências que devem ser levadas em conta”. (MULLER; SUREL, 2002, p. 19).

O primeiro programa é resultado de um Termo de Convênio e Cooperação Técnica, assinado em 2005 pela Secretaria de Estado da Educação, Associação dos Conselhos Tutelares dos Municípios do Paraná, Dirigentes Municipais de Educação, Associação dos Magistrados e Promotores de Justiça da Infância, Juventude e Família do Estado do Paraná, Ministério Público do Paraná e Poder Judiciário. O referido termo caminhou para a criação, no mesmo ano, do Programa de Mobilização para Inclusão Escolar que implantou no estado a FICA, um instrumento disponibilizado às escolas para sistematizar ações de combate à evasão, a qual segue um fluxo passo a passo⁴⁰ para sua operacionalização.

O Termo de Convênio coloca como objetivo,

[...] implantar no Estado do Paraná um sistema de apoio ao aluno infrequente, detectando causas intra e extra-escolares e buscando soluções com vistas a diminuir a evasão escolar e responsabilizar os pais e/ou responsáveis pelas crianças e adolescentes matriculados na Rede Pública de Ensino, conforme Plano de Trabalho em anexo. (PARANÁ, Termo de Convênio de Cooperação Técnica, 2005).

O plano de trabalho anexo, o qual se refere é o Programa Mobilização para a Inclusão Escolar e a Valorização da Vida: Fica Comigo (2005). Esse programa apresenta, no texto introdutório assinado pelo Secretário de Estado da Educação, um objetivo maior de intencionalidade política e ideológica que se distingue, tanto do Termo de Convênio, quanto dos objetivos gerais apresentados no corpo do texto. É ousado e, ao mesmo tempo, ambíguo, pois apresenta três argumentos que parecem contraditórios: propõe-se a garantir que nenhuma criança fique fora da escola, considera inúmeros fatores históricos e sociais que influenciam a evasão escolar e afirma o crescimento do fenômeno da evasão em proporções alarmantes no estado.

Ocorre que o desenho do programa se organiza em conformidade com os objetivos gerais centrados no fluxo da FICA e numa metodologia de encaminhamentos, ao se constatar a infrequência do estudante. Também sugere a criação de uma rede de inclusão com ênfase na parceria entre escola e comunidade abrangendo “[...] os Agentes de Saúde, integrantes das Secretarias Municipais, Conselhos Comunitários, Conselhos de Direitos, Tutelares, ONGs,

⁴⁰ No programa, o “passo a passo” significa fluxo ou sequência de ações a serem realizadas quando constatada infrequência escolar.

Instituições Religiosas, Pastoral da Criança, Clubes de Serviços como Lyons, Rotary, Maçonaria entre outros.” (PARANÁ, 2005, p. 7).

Ao analisar o primeiro objetivo, o problema é a ausência de definições mais específicas sobre como garantir a permanência das crianças na escola. Isso pressupõe toda a demanda de alunos inseridos na educação básica paranaense que se evadem e, ainda, aqueles que estão fora da escola e precisam ser incluídos. Outro aspecto citado no objetivo diz respeito às causas sociais e históricas que influenciam o fenômeno da evasão escolar. Isso deixa evidente que o problema ultrapassa os fatores internos correlatos à escola. Ao examinar a literatura acerca do assunto, Alves, Oliveira e Thums (2015), Ramos (2015) e Silva (2016) colocam que há aspectos externos que interferem na vida escolar dos alunos e provocam situações de evasão. Esses aspectos conjugam dimensões de ordem política, econômica, cultural e social que escapam as lógicas inerentes ao sistema educacional.

Acontece que, ao se admitir a complexidade social e histórica do problema da evasão, ainda que se pretenda garantir 100% das crianças e adolescentes na escola, o objetivo proposto apresenta limites que barram essa ousadia idealizada e expõe contradições reais.

Em contraponto, o outro objetivo explicitado no texto enfatiza a inserção das crianças e dos adolescentes excluídos do sistema com recorte à Rede Estadual de Educação Básica do Paraná e apresenta como público alvo, de forma genérica, “[...] todas as crianças e adolescentes de ambos os sexos, que se encontram fora do sistema educacional (independentemente dos motivos que os levaram à exclusão).” (PARANÁ, 2005, p. 6). Já o Termo de Convênio propõe a criação de um sistema de apoio visando diminuir a evasão escolar e responsabilizar a família.

Para Muller e Surel (2002), ainda que os objetivos da ação pública estejam explícitos no texto da política, eles devem compor o campo de estudo do pesquisador como objeto de trabalho, de identificação e reconstrução. Ball (1993) refere-se ao texto da política sob a influência da teoria literária como representações que são codificadas de maneira complexa, ou seja, “[...] os autores não podem controlar os significados de seus textos - os autores das políticas fazem esforços concentrados para afirmar esse controle pelos meios à disposição deles. (BALL, 1993, p. 11, tradução nossa)⁴¹. O autor também explica que o texto da política é carregado de discurso que

⁴¹ “[...] *authors cannot control the meanings of their texts - policy authors do make concerted efforts to assert such control by the means at their disposal.*”

incorpora significados e intenções de acordo com a maneira com que as palavras são ordenadas e combinadas, deslocadas ou excluídas.

Nota-se, no primeiro objetivo, um discurso preocupado com o fenômeno da evasão escolar no Estado do Paraná a ponto de explicitar números crescentes em proporções alarmantes. Todavia, ao analisar a série histórica das taxas de abandono escolar no estado (GRÁFICO 2), verifica-se, segundo as informações do INEP, que, desde 1997, houve redução gradativa das taxas, sobretudo no ensino fundamental. Os percentuais passam de 4,4%, em 1997, para 1,1%, em 2005, nos anos iniciais do ensino fundamental e de 10,4% para 4,8%, nos anos finais desse nível de ensino. O problema mais visível é o ensino médio, com números expressivos, mas que ainda assim decrescem de 14,7% para 12,2% nesse mesmo período.

Cabe ressaltar que os números são elevados: 47.470⁴² abandonos no ensino fundamental da 1ª a 8ª série, em 2005, e 57.320⁴³ casos no ensino médio. Porém os dados decrescem, ao contrário do que afirma um dos objetivos do programa.

Com base nessa análise, não se identifica, no corpo do texto, um diagnóstico acerca do fenômeno da evasão escolar no estado. Isso revela certa fragilidade na elaboração da política e contradições em relação a sua finalidade. Ora pretende garantir todas as crianças na escola, ora promover a inserção daqueles que estão excluídos, ora diminuir a evasão, ora responsabilizar a família. Parece haver distintas percepções dos atores acerca da finalidade do programa que, na confluência do texto com a prática, resulta na criação da FICA como instrumento para “[...] sistematização de ações de combate à evasão escolar em todo o Estado do Paraná.” (PARANÁ, 2005, p. 10).

A ideia é essa, você colher dados, inclusive em relação as causas não somente os dados quantitativos de quantos estão fora da escola ou se evadiram, mas o que está levando à evasão. O fundamental é partir do conhecimento da realidade e então se pode desenvolver ações preventivas para transformar essa realidade. (PROMOTOR DE JUSTIÇA, A).

Veja, o projeto junto ao Ministério Público permitiu maior controle. Porque uma das coisas que atrapalha muito as políticas públicas é a falta de gestão da informação. Muitas vezes as informações são produzidas na escola, a quantidade de alunos que tem dificuldade de aprendizagem numa disciplina e essas informações todas são produzidas, mas não se transformam em dados utilizados pelos gestores. Pode estar havendo uma evasão muito grande numa determinada região do estado e numa outra região do estado a evasão ser pequena e o gestor recebe um dado médio que encobre a realidade. Quando você tem a

⁴² Fonte: INEP 2005, disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas>>. Acesso em: 27 set. 2017.

⁴³ Ibid.

informação mais dissecada, você consegue ter políticas e intervenções mais objetivas, mais efetivas. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO, A).

Na fala do Promotor de Justiça e do Secretário de Educação, verifica-se preocupação em criar um programa para se obter informações que permitam conhecer a realidade e enfrentar o problema da evasão escolar paranaense. Esses formuladores focam a necessidade de diagnóstico dos motivos que levam as crianças a abandonarem a escola. O Secretário de Educação (A), se coloca enfático ao dizer que a falta de gestão da informação dificulta a produção da política e argumenta acerca da necessidade de conhecer as diferentes regiões do estado para que as intervenções sejam mais eficazes.

Ao fazer uma correlação entre a fala dos formuladores e o discurso do texto, dois dos objetivos específicos resumem praticamente todo o desenho e a metodologia do programa,

Criar mecanismo de controle da evasão nas escolas estaduais do Paraná e realizar levantamento das crianças e dos adolescentes sem acesso à rede de ensino. [...] Mapear as causas da exclusão e evasão escolar, definindo as ações de acordo com as características das diferentes regiões do Estado do Paraná. (PARANÁ, 2005, p. 4-5).

Retomando Muller e Surel (2002), ainda que os objetivos estejam declarados no texto, pode haver contradições e incoerências, pois a política é construída no campo do mundo real e no contraditório. A política também segue uma trajetória temporal que se movimenta no espaço das relações e nas contradições de diferentes contextos, de influência, da produção de texto e da prática. “A ‘abordagem da trajetória’ capta as formas pelas quais as políticas evoluem, se modificam e decaem ao longo do tempo e do espaço, assim como as suas incoerências. Aqui a formulação de política é um processo que ocorre em arenas de luta por sentido.” (BALL, 2006, p. 21).

Mais tarde, em 2009 seguindo a trajetória da política – na mesma gestão de governo – o texto prescritivo do programa passa por algumas alterações, dessa vez propostas pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná, através da Coordenação de Gestão Escolar (CGE)⁴⁴. Os objetivos gerais permanecem os mesmos: promover a inserção das crianças e adolescentes no sistema educacional e criar uma rede de enfrentamento à evasão e exclusão escolar. O que muda é a exposição de um diagnóstico das causas da evasão elaborado a partir de um levantamento das fichas preenchidas pelas escolas. Nota-se nesse documento um interesse político da secretaria em

⁴⁴ A SEED, através da CGE, mostra a preocupação em subsidiar as escolas na reflexão sobre os motivos que levam à evasão, tomando por base os fatores de ordem pedagógica que têm contribuído para este fato, numa proporção considerável. (PARANÁ, 2009, p. 4)

identificar essas causas, uma vez que as fichas, após preenchidas, passaram pela análise dos núcleos de educação e mostraram, tanto fatores externos, como internos à educação.

Essa versão do programa assume um objetivo mais inteligível e delimitado. Ele visa a proporcionar subsídios às equipes pedagógicas das escolas para que analisem de forma mais aprofundada os fatores que causam o problema da evasão escolar. Como procedimento, o passo a passo inclui outros dois instrumentos: “Roteiro para investigação das causas que levam à evasão dos alunos” e o “Instrumento por escola - ações de enfrentamento a evasão”. (PARANÁ, 2009, p. 10).

Diferente do primeiro programa de 2005 que não conta com dados e informações, o texto do documento elaborado em 2009 explica que no segundo semestre de 2008 foram preenchidas 29.199 fichas pelas escolas, constando diversos motivos desde a defasagem idade série (21,7%), indisciplina (12,8%), transferência de moradia (10,5%), reprovação (7,6%), trabalho infantil (5,4%) gravidez precoce (4,3%) entre outros descritores que somam mais de 20% abrangendo desmotivação, conflitos familiares, etc. Do total de fichas preenchidas, 52% dos casos foram resolvidos (34% pelas escolas, 17% pelo Conselho Tutelar e 3% pelo Ministério Público). Os 48% de casos não resolvidos equivalem 14.000 alunos que abandonaram a escola. (PARANÁ, 2009).

De acordo com os dados de abandono escolar do Paraná, divulgados pelo INEP em 2009 correspondentes ao ano de 2008, foram 35.312 casos de abandono escolar no ensino médio e 34.388 na segunda etapa do ensino fundamental, somando 69.700 abandonos. As fichas analisadas se referem ao período de julho a dezembro daquele ano e atingem quase 30.000 casos. Embora seja um número considerável de fichas em relação ao total de alunos em situação de abandono não é possível aferir proporcionalidade em relação aos primeiros meses do ano. Todavia esse diagnóstico apresenta informações que contribuem para identificar as causas da evasão escolar. Para além dos números, a Promotora de Justiça (B) questiona:

O que está ocasionando essa evasão? Violência doméstica? É questão social dos menos favorecidos? É uma deficiência da oferta da política pública pelo Poder Público responsável? As escolas estão efetivamente próximas da residência dessas crianças? A qualidade dessa educação ofertada está adequada? É a falta de qualidade que não está atraindo essas crianças aos estabelecimentos de ensino? (PROMOTORA DE JUSTIÇA, B).

De acordo com o programa de 2009, a Secretaria Estadual de Educação demonstra preocupação em investigar as causas da evasão e como uma das consequências prover encaminhamentos à Rede de Proteção Social.

Isto se faz necessário também no enfrentamento aos principais motivos da evasão, que podem estar situados em fatores para além dos pedagógicos (violência contra a criança e ao adolescente, drogadição, trabalho infantil ou outros), os quais devem ser comunicados e acompanhados por órgãos competentes. (PARANÁ, 2009, p. 6).

Mas além dos motivos externos à educação, como violências e violações de direitos, as informações desse diagnóstico revelam motivos internos que podem estar relacionados a prática pedagógica. “Um olhar mais preocupado demonstra, também, a necessidade de revermos a prática pedagógica desenvolvida em nossas escolas e em que medida estamos contribuindo para a evasão escolar.” (PARANÁ, 2009, p. 4).

O texto da segunda versão do programa cria um novo mecanismo para identificar as causas da evasão e propõe que haja um processo de reflexão entre os profissionais da escola sobretudo quando identificarem motivos intraescolares. O Secretário de Educação (A) em boa parte da entrevista salienta acerca das causas da evasão e revela algumas percepções sobre o ambiente escolar.

Agora, quando eu falo de *fatores mais internos da escola*, temos que reconhecer que a educação muitas vezes não consegue cumprir com o seu papel de forma adequada. O professor também muitas vezes não consegue, então uma das maneiras de conseguir estimular para que o aluno permaneça é oferecendo uma educação de qualidade que consiga estabelecer um diálogo com o aluno para que ele consiga perceber o significado daquele esforço. [...] Por exemplo, uma vez vi uma escola em que a professora separava os alunos, colocava no fundo aqueles que ela sabia que iam reprovar e à frente os mais adiantados. Isso mostra que ela tinha claramente desistido do grupo detrás. [...] Vai desde o ambiente da escola que muitas vezes não tem nada de acolhedor é hostil [...] A escola as vezes se rende a regras burocráticas que vão contra sua própria finalidade. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO, A, grifo nosso).

Ao delinear caminhos teóricos para analisar a atuação da política Ball, Maguire e Braun (2016) mapeiam diferentes aspectos que caracterizam o contexto da prática. A escola, local onde a política é atuada, interpretada e traduzida nem sempre corresponde aos interesses daqueles que formulam o texto da política. Segundo os autores, existem dimensões contextuais que podem “[...] moldar fatores profissionais, tais como valores, compromissos e experiências de professores, bem como ‘gestão da política’.” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 38). Há toda uma correlação entre contextos situados (localidade, história e matrícula), culturas profissionais (envolvimento dos

professores, compromissos, valores), contextos materiais (orçamento, infraestrutura, edifícios) e contextos externos (apoio das autoridades, pressão política, classificação da escola).” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016).

Separar os alunos no espaço da sala de aula pode ser uma ação hostil e pouco acolhedora, mas também pode ser a forma de organização possível da professora no contexto de uma turma lotada, ou da sua concepção de ensino, ou da dificuldade de lidar com as questões de indisciplina, ou da própria organização grupal dos alunos. Enfim, o contexto da prática requer a análise de múltiplas dimensões.

Mesmo as regras burocráticas que são definidas no interior do quadro normativo da política exigem a ação dos profissionais da escola. As regras são criadas com a intenção de serem cumpridas, assim como os programas de combate à evasão escolar que estabelecem fluxos a serem seguidos e instrumentais que requerem preenchimento de fichas, registro, encaminhamentos, avaliação da equipe. Portanto, uma série de ações previstas nos documentos.

O primeiro programa propõe três instrumentais: o controle interno de frequência, a ficha de comunicação do aluno ausente e uma listagem dos motivos das faltas. O segundo programa acrescenta um roteiro para investigação das causas que levam à evasão dos alunos e um quadro de ações para o enfrentamento à evasão⁴⁵. Ainda que o texto do programa enfatize que “[...] estes instrumentos não têm, de forma alguma, uma dimensão burocratizante”, (PARANÁ, 2009, p. 10), dependendo da forma como a política é interpretada e atuada na escola, pode ser entendida como mais uma tarefa a ser executada.

Houve, portanto uma trajetória temporal de construção e prática da política que culmina com uma nova pactuação sete anos mais tarde, em 2012. No contexto de outra gestão do governo estadual, retoma-se o debate sobre a FICA e a terceira versão do programa é formulada como fluência de um processo iniciado ainda antes de 2005. Novos atores da administração estadual entram em cena, enquanto outros permanecem representando o Ministério Público.

O Programa de Combate ao Abandono Escolar foi elaborado após um processo de avaliação conforme expõe a Promotora de Justiça (B):

A partir dos primeiros convênios que foram feitos e replicados no estado todo, houve um acompanhamento e reflexão por parte dos promotores que atuaram no centro de apoio, bem como gestores que passaram pela gestão do executivo. Uma avaliação muito crítica dos profissionais que estavam na linha de frente das escolas. Toda a dificuldade do

⁴⁵ Idem anexo instrumentais dos programas

professor para registrar essa falta, a sequência de faltas, quem faz o chamamento da família e da criança enfim. (PROMOTORA DE JUSTIÇA, B).

Essa profissional esclarece que houve o chamamento de diversas instâncias para avaliarem e repactuarem o programa e que “[...] foi um trabalho demorado até chegar em 2012 e firmar uma renovação e ter aceitação inclusive das unidades educacionais, pois o diálogo com a secretaria é um, mas ele deve levar para as unidades. Pois são elas que executam o convênio.” (PROMOTORA DE JUSTIÇA, B).

No programa elaborado em 2013, com base no Termo de Convênio de 2012, adota-se o termo abandono escolar,

Nós então envolvemos toda a equipe, discutimos debatemos ouvimos as escolas, os núcleos regionais, *então o tema da evasão e inclusive o sentido do termo abandono*, que trouxemos no Caderno de Combate ao Abandono Escolar, porque acreditamos num trabalho pedagógico de fazer com que o aluno realmente retornasse para a escola, não se desistisse do aluno e com isso todo um trabalho pedagógico foi feito. (SUPERINTENDENTE DE EDUCAÇÃO, B, grifo nosso).

Ademais, a utilização do instrumental da FICA, com o preenchimento de três guias é refutado, uma vez que se constataram ações burocráticas do fluxo de encaminhamento aos agentes da Rede de Proteção Social e retorno à escola. Segundo os Promotores de Justiça, a dinâmica da FICA não estava sendo muito eficiente, uma vez que grandes quantidades de fichas eram encaminhadas ao Ministério Público e, na visão deles, sem que providências efetivas fossem tomadas.

E acabou acontecendo que a notificação não acontecia como deveria, pois se encaminhava no final do ano um caminhão de fichas, virou uma burocracia, se notificava pelo dever, mas não se tinha clareza do porquê e da importância da notificação a tempo de resgatar esse aluno. Pois o que queremos é trabalhar esse aluno para que ele não perca o ano letivo. (PROMOTOR DE JUSTIÇA, A).

Com argumentos semelhantes, a Promotora de Justiça (B) até exemplifica as situações vivenciadas e que inquietavam o Ministério Público,

[...] ao final do ano, na hora de fazer um balanço anual, os conselheiros juntavam as fichas e enviavam pacotes ao Ministério Público com 500, 600 fichas todas de uma vez. Muitos desses casos a questão das faltas já estava sanada e a criança já havia retornado e não tinha investigação das causas do problema, se a criança sofria violência, algum abuso sexual, se estava correndo risco de uso de drogas, se a família estava desempregada enfim, não se havia um questionamento em relação as causas. (PROMOTORA DE JUSTIÇA, B).

Ainda que as fichas representem um quantitativo menor do que a realidade dos casos de abandono escolar no estado, havia um fluxo proposto pelos dois programas (2005 e 2009), porém a queixa é que na prática o processo era burocratizado. “Porque o grande problema enfrentado com essa burocratização da ficha se viu isso na rede estadual e se sentiu essa necessidade de repactuação [...]” (PROMOTOR DE JUSTIÇA, A). A conselheira tutelar é taxativa ao dizer:

Em 2009 dei uma entrevista para gazeta do povo⁴⁶ eu falei: A FICA fica na mesa dos conselheiros, pois não dávamos conta de tanto FICA que chegava, de tanto coisa que chega, no meio e no final do ano chegava de penca não aguentávamos atender, tínhamos que fazer reuniões nas escolas e responsabilizar os pais de forma coletiva, levar formulário para eles assinarem e chegavam muitos. Aí você tinha o diagnóstico, mas não a preocupação de fazer o enfrentamento. (PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES, B).

A conselheira explica que o programa FICA Comigo de 2005, “[...] era um formulário de comunicação do aluno ausente nada além disso, tinha diagnóstico, mas não tinha um programa de enfrentamento e de combate.” (PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES, B).

Há uma leitura do texto da política presente na fala dos formuladores, pois eles, de igual modo, precisaram colocar em prática a política. Ball, Maguire e Braun (2016) explicam que, embora os textos de políticas tenham o objetivo de persuadir o leitor, os atores da política podem atuar nesses textos utilizando uma multiplicidade de recursos para interpretá-los.

Inúmeros fatores interferem na leitura e na interpretação da política. Para os Promotores de Justiça houve um efeito burocrático como algo que influenciou na repactuação, pois na prática as fichas foram preenchidas para cumprir o fluxo do programa. Já a conselheira tutelar entende que as fichas não se caracterizavam como um programa e que apenas serviam a função de diagnóstico das causas de evasão. A Superintendente de Educação (A) enfatiza que,

[...] especialmente em relação a FICA que acho um nome impróprio para um programa, pois é apenas um instrumento, é uma ficha de acompanhamento e um programa é muito mais que isso. Mas o apelido “FICA” acaba sendo mais representativo que a própria ficha. (SUPERINTENDENTE DE EDUCAÇÃO, A)

⁴⁶ A entrevista é citada na referência bibliográfica como SIMAS (2009).

Ao analisar a metodologia proposta pelo programa de 2005, na prática os profissionais cumpriram a orientação de encaminhar as fichas aos órgãos corresponsáveis, a ponto de uma grande quantidade chegar ao Ministério Público e como consequência demandar ações de responsabilização da família. O objetivo do primeiro Termo de Convênio é claro ao dizer que visa diminuir a evasão escolar e responsabilizar os pais e/ou responsáveis pelas crianças e adolescentes matriculados na Rede Pública de Ensino.

A ênfase na responsabilização da família, ao proceder encaminhamento ao sistema de justiça, pode gerar ações de punibilidade prevista no artigo 246 do Código Penal⁴⁷. De acordo com a Promotora de Justiça B, “[...] não interessa punir um pai ou uma mãe pelo abandono que já se consolidou, mas sim, evitar que essa situação de evasão se consolide.” Se essa era a intenção dos formuladores, com as inúmeras fichas demandadas ao Ministério Público, as ações de responsabilização se tornam inevitáveis e o texto escrito do documento normativo da política se materializa. O Procurador de Justiça argumenta que:

Também nesse mesmo momento quando da identificação dos motivos a responsabilização também da própria família, lembrando que é um crime previsto no código penal que é o abandono intelectual tão grave quanto ao abandono material há uma responsabilidade tão grave aquele que deixa de encaminhar seu filho para o sistema educação quanto daquele que deixa de alimentar seu filho. (PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA).

O texto da política produz efeitos no campo da prática que, diante das diversidades, subjetividades, desigualdades nem sempre podem ser mensurados. Segundo Ball (1993), por maior que seja o esforço dos autores das políticas em afirmar o controle do texto é muito difícil presumir a forma como o texto será atuado e quais serão os efeitos imediatos, em que tempo e espaço, e quais serão as manobras dos atores ao interpretar a política. Nesse caso, os formuladores também atuam na política e a colocam em prática. Para o Promotor de Justiça (A),

Uma política pública é um combinado e esse combinado precisa ser bem explicado para que as pessoas entendam o porquê daquilo. Se não entender essa dinâmica acaba se vendo como uma burocracia para preencher um documento.

Esse mesmo profissional reforça que, na prática,

⁴⁷ Código Penal, Art. 246 - Deixar, sem justa causa, de prover à instrução primária de filho em idade escolar: Pena - detenção, de quinze dias a um mês, ou multa. (BRASIL, Decreto Lei 2848/1940).

[...] o que acabou acontecendo é que essas fichas desaguavam na promotoria em grande quantidade, geralmente no final do ano e o promotor recebia uma pilha de fichas e ligava para nós questionando: e agora o que faço com isso? (PROMOTOR DE JUSTIÇA, A).

Num período de sete anos (2005 a 2012), a política foi praticada e os próprios formuladores entenderam a necessidade de uma reformulação por perceberem que o fluxo não estava acontecendo de forma adequada. Isso do ponto de vista do Ministério Público e do Conselho Tutelar que recebiam inúmeras fichas sem efetiva resolubilidade do problema. Por outro lado, importa ressaltar que as escolas faziam o que lhes era solicitado, ou seja, preenchiam as três guias da FICA e as encaminhavam. Como consequência disso, tanto Ministério Público, como Conselho Tutelar sentiram o impacto das incontáveis fichas que chegavam nesses órgãos.

Quanto a visão da Secretaria de Estado da Educação, em 2012 no contexto de uma nova gestão de governo, o que influenciou a necessidade de mudança do programa foi o aumento das taxas de abandono, justamente no período em que assumiram a gestão estadual. O Diretor de Políticas e Programas Educacionais sinaliza que “[...] os indicadores estavam aumentando. Se percebia uma movimentação de indicadores de abandono, de distorção idade série e isso era preocupante.”

O mesmo problema é exposto pela conselheira tutelar:

[...] em 2012 houve uma pesquisa, um índice que apontava o Estado do Paraná com elevado nível de evasão escolar, foi com base nisso que o secretário foi convidado a pactuar e criar uma proposta comprometendo mais a Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED). Na verdade, os índices provaram que o Paraná tinha um número muito elevado. (PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES, B).

Acontece que, ao verificar as taxas de abandono do INEP, constata-se que os dados decrescem, tanto no ensino fundamental, quanto no ensino médio. Conforme GRÁFICO 2, verifica-se que em 2010 a taxa de 3,9% na segunda etapa do ensino fundamental cai para 3,1% em 2012 e 6,7% no ensino médio diminui para 6,2 no mesmo período. Em números absolutos, comparando a relação entre matrícula e abandono, também se constata queda.

Não foi possível identificar de qual fonte de dados e indicadores os profissionais se referem e que justifiquem um crescimento das taxas. O que se pode inferir, como hipótese, são as percepções que os atores têm em relação à realidade, pois ao verificar as situações de abandono, sobretudo no ensino médio, constata-se que os números são elevados, mas não crescentes.

As motivações dos formuladores que praticaram a política por alguns anos se distinguem da nova gestão que assumiu em 2011. Os formuladores e, ao mesmo tempo praticantes, viveram a

política, interpretaram-na e a ressignificaram. Tiveram respostas dos profissionais das escolas e das Redes de Proteção Social, perceberam limites e avanços da política. Diferente do Poder Executivo, em que Secretário de Educação, Superintendente e Diretor de Políticas recém assumiram a gestão estadual e se depararam, segundo suas constatações, com elevados índices de abandono escolar que influenciou a reelaboração do programa.

Verifica-se como similaridade, tanto no programa de 2005, quanto em 2013 a falta de dados e diagnóstico no corpo do texto. Somente em 2009, as informações contidas nas 29.199 fichas analisadas justificam a criação de dois novos instrumentais ao programa.

Quanto aos objetivos, o Termo de Convênio assinado em 2012 visa:

[...] implantar, no Sistema de Ensino, público e privado, de Educação Básica no Estado do Paraná, Programa específico, destinado a combater a Evasão Escolar por meio de ações integradas entre a escola e a rede de proteção à criança e ao adolescente local. (PARANÁ, Termo de Convênio de Cooperação Técnica, 2012).

Em seguida, no ano de 2013 o programa é elaborado pela Secretaria de Estado da Educação, Associação dos Conselheiros Tutelares e Ministério Público do Estado do Paraná, com a finalidade de “[...] implementar políticas públicas educacionais de prevenção e combate ao abandono escolar, evitando a infrequência escolar e efetivando o direito ao acesso, permanência e sucesso no Sistema de Ensino de todas as crianças e adolescentes.” (PARANÁ, 2013, p. 7).

O texto do programa reporta-se ao Termo de Convênio e evidencia um objetivo amplo e ousado, pois pretende implementar políticas educacionais e efetivar o direito ao acesso, permanência e sucesso escolar para todas as crianças do sistema de ensino. Já o termo se refere ao sistema de ensino público e privado de educação básica do Estado do Paraná.

Essa abrangência do programa considera toda a educação básica que pode impactar nas redes municipais de ensino e sistema privado. Outro detalhe é que o segundo Termo de Convênio (2012) não foi pactuado por órgãos representativos das secretarias municipais e nem mesmo das instâncias privadas de ensino.

A leitura do documento infere dubiedade de entendimento acerca da finalidade do programa, ou seja, parece almejar a implementação de políticas em todo o sistema de educação básica do estado, mas ao mesmo tempo em alguns pontos do texto reporta-se somente à Rede Estadual de Educação Básica do Paraná. Ademais, as cláusulas do Termo de Convênio se dirigem às atribuições da “Secretaria de Estado da Educação – SEED/PR, através de seus órgãos e

estabelecimentos de ensino públicos e privados, vinculados ao sistema estadual de ensino.” (PARANÁ, Termo de Convênio de Cooperação Técnica, 2012).

A idealização do objetivo também contempla a tríade: acesso, permanência e sucesso escolar. Para Cabral (2014), a discussão sobre esses três elementos contidos na legislação brasileira caminha para a defesa do direito à educação de qualidade que é um termo polissêmico e possui entendimentos diversos.

Nesse sentido, ao amarrar o objetivo ao conceito de sucesso, o programa precisaria prever outros mecanismos para a garantia da qualidade da educação, quando o que se verifica no texto é a ênfase na permanência do aluno. O próprio nome do programa é claro, uma vez que trata do combate ao abandono escolar.

No corpo do texto, não se verificam estratégias para garantir a qualidade da educação básica que, conforme dito por Cabral (2014), implica na correspondência entre acesso, permanência e sucesso escolar. Ademais, a LDB quando se remete ao princípio da “[...] garantia de padrão de qualidade” (BRASIL, 1996, art. 3º inciso IX) vincula variedade, quantidade mínima de alunos e de insumos necessários ao processo de ensino-aprendizagem. Logo, a metodologia apresentada pelo programa se atém ao ideal de permanência do aluno na escola, que é uma das condições para a garantia de qualidade conforme posto na LDB. No caso, ao analisar o objetivo, percebe-se a busca de um alcance maior do que prescreve o fluxo do programa que, aliás, é muito parecido com os programas anteriores.

No documento de 2013, o diferencial é que a metodologia se preocupa em detalhar, com minúcias, as ações a serem realizadas pela escola. Parece haver uma ligação do passo a passo do programa com as falas dos formuladores, para evitar que as fichas fossem encaminhadas ao Conselho Tutelar e Ministério Público. Diz o Procurador Geral, “[...] porque não raras vezes o sistema educacional a partir da primeira, segunda ou terceira falta sem que o sistema educacional tivesse esgotado os recursos que deveria colocar em prática, já encaminhava para o Conselho Tutelar.”

Conforme argumenta Arretche (2001),

[...] supor que um programa público possa ser implementado inteiramente de acordo com o desenho e os meios previstos por seus formuladores também implicará uma conclusão negativa acerca de seu desempenho, porque é praticamente impossível que isto ocorra. Em outras palavras, na gestão de programas públicos, é grande a distância entre os objetivos e o desenho de programas, tal como concebidos por seus formuladores originais,

e a tradução de tais concepções em intervenções públicas, tal como elas atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores. (p. 45).

Ao analisar o desenho e a metodologia do documento elaborado em 2013, identifica-se cinco alterações mais relevantes:

- a) A Ficha de Comunicação do Aluno Ausente (FICA) é substituída por um Formulário de Notificação Obrigatória de Estudante Ausente;
- b) Destaca-se a necessidade de a escola proceder busca ativa⁴⁸ do aluno e chamamento dos responsáveis na escola, esgotando todas as possibilidades antes de encaminhar ao Conselho Tutelar e Ministério Público;
- c) A Rede de Proteção Social é incluída no passo a passo do programa, com a responsabilidade de proceder ações de resgate do aluno infrequente juntamente com a escola;
- d) Havendo o retorno do aluno no sistema educacional e, se constatada defasagem de conteúdos devido ao elevado número de faltas, a escola deve elaborar um Plano Personalizado de Atendimento.
- e) O documento propõe a implantação de um programa de informática para que o fluxo de atendimento seja feito em sistema eletrônico - Web.

Embora se perceba mudanças no texto, ainda parecem insuficientes para se afirmar que o programa visa a implementar políticas públicas (dito no plural), uma vez que foca em um conjunto de ações a serem realizadas pelos profissionais da escola, pela Rede de Proteção Social, Conselho Tutelar e Ministério Público. Essas ações remetem a um fluxo que começa a mover-se quando se identificam casos de infrequência escolar. Na verdade, o novo programa revela certa preocupação em detalhar os procedimentos a serem realizados pelos profissionais das escolas e não necessariamente em implementar políticas públicas educacionais.

De acordo com Muller e Surel (2002), medidas isoladas ou mesmo um conjunto ações não podem ser consideradas como política pública. Por isso, esses autores assumem a relevância de um quadro geral de ação que estruture sentido e elementos de valor. Souza (2009) também se reporta

⁴⁸ A busca ativa conforme mencionada no texto do programa, corresponde a um conjunto de ações para resgate do aluno infrequente tais como: telefonema, e-mail, SMS, carta, convocação, visita domiciliar (designado pela direção) entre outras. (PARANÁ, 2013). Comumente esse conceito de busca ativa é utilizado na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) para localização de pessoas em situação de vulnerabilidade, aparece na RESOLUÇÃO Nº 109, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009 do CNAS que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais entre outras normativas e orientações técnicas.

necessidade de as políticas públicas envolverem valores e estratégias no âmbito social. Para Ball (1993), a política assume uma natureza complexa, multifacetada por diferentes contextos que se articulam entre si.

O desenho do programa de 2013, bem como sua metodologia e seus objetivos constituem parte do quadro normativo de uma política pública específica que visa combater à evasão escolar a qual passou por uma trajetória de movimento rumo ao alvo, como diz Palumbo (1994). Há, portanto, uma significativa diferença entre reconhecer o programa como parte de uma política e olhar para dentro do texto do programa e identificar que um dos objetivos almeja criar políticas públicas. Na verdade, o texto apresenta uma metodologia e define um fluxo de ações, mas não apresenta estratégias para implementar políticas públicas educacionais. Conforme expõe Ball (1993), as palavras trazem significados e revelam diferentes interesses presentes no discurso, tanto de quem produz o texto, quanto de quem o interpreta. Ter essa compreensão revela o cuidado do pesquisador ao ancorar a pesquisa em bases teóricas consistentes que permitam visualizar as intenções sinalizadas nas poucas linhas de um objetivo.

Outro aspecto importante do quadro normativo da política de combate à evasão escolar remete-se à articulação com a Rede de Proteção Social com vistas a ações intersetoriais quando constatada a infrequência escolar. Por isso a subseção a seguir, discute a intersetorialidade no texto da política e no discurso dos formuladores trazendo novos elementos que contribuem para entender as transformações desse quadro.

3.1.1 A intersetorialidade no texto da política e no discurso dos formuladores

O ideário posto pela articulação da política educacional com a Rede de Proteção Social é visível no texto dos programas datados de 2005, 2009 e 2013, porém com distinções que precisam ser consideradas. O Programa de Mobilização para Inclusão Escolar e Valorização da Vida (2005) enfatiza que o combate à exclusão escolar é um compromisso da sociedade e do Estado que não se limita exclusivamente aos educadores. Por esse motivo, propõe a criação de uma rede de inclusão composta por agentes e instituições comprometidas com o problema, uma vez que o contingente de crianças e jovens fora da escola é expressivo. Esse documento prima pela participação comunitária da família, de organizações sociais, religiosas e sem fins lucrativos.

Mais tarde, o Programa Fica Comigo: Enfrentamento a Evasão Escolar datado de 2009, retoma a necessidade de criar uma rede de enfrentamento à evasão e exclusão escolar que:

[...] implica na *aproximação dos órgãos oficiais* que podem e devem ser buscados pela escola no sentido de oferecer o suporte necessário para mediar a prevenção da evasão, localização do aluno ausente e mediação de ações, para o retorno e permanência do aluno na escola. (PARANÁ, 2009, p. 6, grifo nosso).

Já o Programa de Combate ao Abandono Escolar do Estado do Paraná, elaborado em 2013, apresenta o conceito de Rede de Proteção Social como parte integrante de um fluxo contendo um roteiro passo a passo para evitar o abandono.

Nota-se que os textos dos documentos de 2005 e 2009 almejam a criação de uma rede específica para o enfrentamento à evasão escolar, enquanto que o programa de 2013 reporta-se à rede como um sistema de proteção que já existe no território, mas que precisa ser acionado.

O abandono escolar constitui-se como uma grave forma de violência contra a criança e o adolescente, sendo fundamental que a comunidade escolar e a Rede de Proteção Social da Criança e do Adolescente articulem-se para evitar sua ocorrência e/ou para promover a reintegração escolar dos(as) estudantes infrequentes, conforme Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Estatuto da Criança e do Adolescente e outras leis vigentes. (PARANÁ, 2013, p. 5).

O referido programa menciona o conceito de rede posto pela Resolução 113/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), já citada nesta pesquisa⁴⁹, e exemplifica quais são os órgãos que a compõem:

- Centro de Referência de Assistência Social (CRAS);
- Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS);
- Centro de Atendimento Psicossocial (CAPs);
- Conselho Tutelar;
- Conselho Estadual de Educação;
- Conselho Municipal de Educação;
- Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente;
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente;
- Conselho Estadual da Assistência Social;
- Conselho Municipal da Assistência Social;
- Escolas Estaduais;
- Escolas Municipais;

⁴⁹ [...] constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e não governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. (CONANDA, 2006, art. 1º).

- Fórum de Direitos de Crianças e Adolescentes (Fórum/DCA);
- Hospitais e postos/unidades de saúde;
- Agentes comunitários de saúde;
- Ministério Público; (PARANÁ, 2013, p. 5)

Para o Secretário de Educação (B):

A grande dificuldade na administração pública são as ações intersetoriais, intrasetoriais isto já é um desafio na mesma secretaria com os departamentos para se conversarem. Intersecretarial também é difícil. E intersetorial, o Ministério Público, o Judiciário etc, isso é mais desafiador ainda, mas tendo um mecanismo que delimite responsabilidades de cada um é construído em conjunto. Sempre é um processo, você tem que ir investindo, fazer cursos, discussões, diálogos, webconferência [...]

Operacionalizar o trabalho em rede não é uma dinâmica tão simples como idealizada na literatura que defende essa forma de organização. Pode abranger tanto os setores internos a estrutura do Estado, (intersectorialidade) quanto a sociedade civil organizada. Segundo Daniel Filho (2005), as limitações para se realizar um trabalho interdisciplinar tem raízes históricas, pois “[...] o expressivo desenvolvimento científico e tecnológico da história recente acabou redundando na especialização e na organização do conhecimento por setores.” (p. 69). Com isso, prevalece uma cultura setorial na organização do conhecimento e que também expõe fragilidades à esfera pública para a realização de práticas intersetoriais. Um exemplo é a burocracia e a forma departamentalizada de se organizar os serviços públicos. Para Bellardo (2015), na administração pública, a criação de inúmeros departamentos aponta para estruturas organizacionais complexas com níveis hierárquicos, orgânicos e funcionais.

Conforme Brancher (2000), o desafio contemporâneo de colocar em prática um trabalho sistêmico de atenção à infância e juventude confronta-se com estruturas centralizadoras, enrijecidas e hierárquicas da organização do Estado que resistem ao novo pela tendência à reprodução de uma velha institucionalidade burocrática.

Apesar das fragilidades e dos desafios do trabalho em rede, as políticas de proteção dos direitos da criança e do adolescente têm se apropriado desse mecanismo. Da mesma forma, as políticas sociais têm se utilizado do discurso favorável às ações intersetoriais para dar conta das desigualdades, das violações de direitos e da exclusão social a que se submete a população. Essa lógica se estende a política educacional a ponto de Volpi (2000) fazer uma crítica ao excessivo discurso da “proteção social” que ao ser tão repetitivo assume cores políticas e ideológicas ao risco de tornar-se uma panaceia para superar as desigualdades sociais. O autor explica que a ambiguidade

de uso do termo é tão preocupante que tem se tornado critério para o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) concederem empréstimos ao governo brasileiro. Essas agências internacionais financiam um conjunto de 22 programas de orçamento batizado de Rede de Proteção Social que, na área da Educação, abrangem: livro didático; saúde do estudante; merenda escolar; gestão eficiente; complemento ao FUNDEF; FUNDESCOLA, além de outras áreas como: trabalho e emprego; saúde e assistência social. (VOLPI, 2000).

Ademais o autor faz uma breve análise do aprimoramento do Estado capitalista europeu, em que os programas sociais visavam a “[...] atender a demandas sociais, diminuir tensões e ‘humanizar’ as relações de trabalho passaram a se constituir em políticas permanentes de controle social que impedissem a desintegração (ou desfiliação, como diria Castel) dos cidadãos.” (VOLPI, 2000, p. 479). O autor remonta ao conceito de Estado de bem-estar social para argumentar que a Rede de Proteção Social nasce com o objetivo de assegurar a integração do indivíduo ao mercado, garantindo condições de trabalho, consumo e participação do cidadão na vida social. Por esse motivo, a rede é formada por programas de “[...] renda mínima, salário-desemprego, auxílios sociais monetários e não monetários diversos (creche, escola, moradia).” (VOLPI, 2000, p. 479).

No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em que pese o processo de disputas para efetivação dos direitos e de participação dos movimentos sociais num campo democrático em construção (PAOLI; TELLES, 2000), grande parte da população ainda está socialmente excluída e forjada num sistema de proteção social que precisa assegurar direitos por meio de políticas sociais de inclusão. (VOLPI, 2000).

Ao tratar das políticas sociais para garantia dos direitos da infância e juventude, o ECA faz alusão ao sentido metafórico de rede “[...] que se relaciona ao conjunto ou sistema de conexões interorganizacionais,” (BRANCHER, 2000, p. 130), pois trata da articulação dos serviços como mecanismo coordenado para promoção, defesa, controle e efetivação dos direitos da criança e do adolescente. O autor coloca que o sentido analítico de rede posto na literatura trata “[...] da trama de relações interpessoais de determinados sujeitos em determinadas circunstâncias.” (BRANCHER, 2000, p. 129). Não é essa acepção adotada no ECA e na Resolução 113/2006 do CONANDA, pois ambas designam como Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Na prática, nesse sistema tem se tornado comum denominar por Rede de Proteção Social que implica no movimento de um sistema articulado com conexão entre diferentes setores e organizações formada pelos indivíduos (sentido metafórico).

No texto do programa de 2005, visualiza-se que a dinâmica do trabalho em rede (no sentido analítico) abrange um nível mais comunitário: de organização da comunidade local e da sociedade civil organizada para o enfrentamento à evasão e exclusão escolar como um interesse em comum. O texto de 2009 apresenta mudanças, pois reporta-se a articulação com os órgãos oficiais, mas sem detalhar quem faz parte da rede ou como acioná-la, diferente do programa anterior que é mais descritivo. Já o texto de 2013 traz uma outra concepção de Rede de Proteção Social, amparada pela pelos artigos 205 e 227 da Constituição Federal de 1988, art. 86 do ECA, art. 12 inciso VI da LDB e pela Resolução nº. 113 e 117 do CONANDA, por meio de políticas públicas intersetoriais (sentido metafórico).

Todavia, os três documentos da política de combate à evasão escolar reportam-se a atuação do Conselho Tutelar e Ministério Público como consta no inciso VIII do art. 12 da LDB/ 1996 alterada pela Lei nº 10.287 de 2001 que incumbe os estabelecimentos de ensino a notificar o Conselho Tutelar, o juiz competente e Ministério Público a relação de alunos com faltas acima de cinquenta por cento conforme conta em lei.

O Ministério Público expõe seus argumentos pautados nos princípios do ECA e isso se reflete no texto do programa de 2013 quando trata do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Rede de Proteção Social. Por outro lado, a Secretaria Estadual de Educação respalda-se na LDB e preocupa-se em demonstrar no texto do programa artigos referentes ao dever do Estado com a educação, bem como as incumbências dos estabelecimentos de ensino e dos docentes em zelar pela frequência escolar.

Na fala dos entrevistados, a segunda acepção de rede (sentido metafórico), voltada ao Sistema de Garantia dos Direitos, conforme expõe o programa de 2013, é mais prevalente, com o objetivo de prover ações de resgate do aluno infrequente antes de encaminhar os casos ao Conselho Tutelar ou Ministério Público.

Trabalhar uma aproximação da escola com a comunidade *e com a rede de proteção* para que pudéssemos agir rapidamente, dentro do princípio da lei que é a intervenção precoce para resgatar, identificar a causa ainda que individual e resgatar aquele aluno que tem aquelas faltas. (PROMOTOR DE JUSTIÇA, A, grifo nosso).

E também procuramos deixar claro que a discussão do abandono é um dos direitos, mas existiam outros e todos eles acabavam relacionados com a *rede de proteção* e que precisávamos fortalecer essa *rede de proteção*. (DIRETOR DE POLÍTICAS E PROGRAMAS EDUCACIONAIS, grifo nosso).

No caderno constam as atribuições e em nenhum momento foi estabelecido de maneira ditatorial. Você tem que fazer! Tanto é que se chega num momento em que se não

consegue fazer com que o aluno retorne, bastava fazer uma justificativa e encaminhar para as *redes de proteção*. (SUPERINTENDENTE E EDUCAÇÃO, B, grifo nosso).

Percebe-se a Rede de Proteção Social concebida como um espaço institucionalizado, com atribuições e reponsabilidades que excedem o problema da evasão escolar, pois considera situações de violência, negligência ou violações de direitos. O conceito metafórico de rede gradativamente assume uma institucionalidade legal e política. Afasta-se do entendimento posto no primeiro programa como organização comunitária, a ponto de a conselheira tutelar mencionar que,

[...] em Curitiba criaram um *programa de rede de proteção* e quando vira programa se institucionaliza, parece que a rede não se articula tanto, isso é uma impressão pessoal a impressão que eu tenho é que as escolas estaduais não sentiram o pertencimento da rede não sentiram ainda no que essa rede pode contribuir com a questão da evasão escolar e não estão tendo um mesmo comprometimento. (PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES, B, grifo nosso).

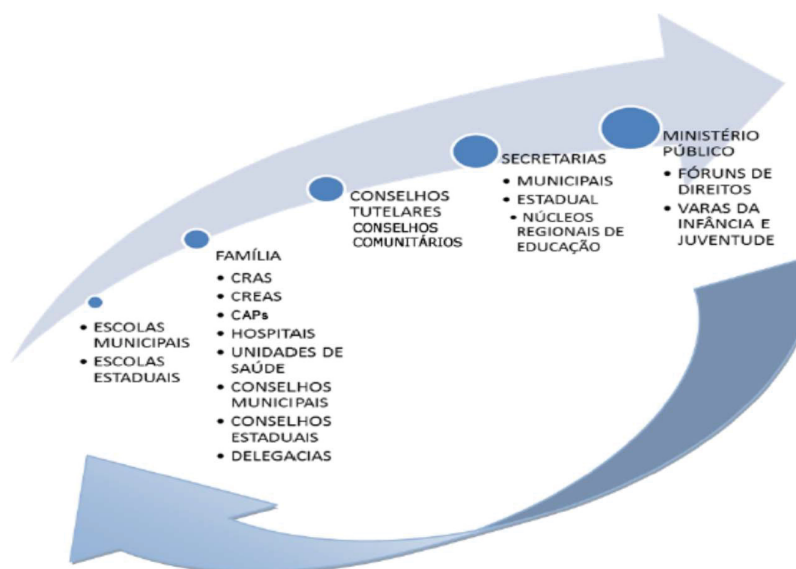
O ideário advindo do trabalho em rede, coordenado e articulado de forma intersetorial não nasce das letras da lei ou do texto da política como uma fórmula mágica para resolver os problemas sociais. Até mesmo porque a positivação legal é resultado da ação de diversos atores sociais que na década de 1980 extrapolam os gabinetes de políticos, técnicos e gestores responsáveis pela formulação das políticas públicas. No entanto, parece que embora haja uma riqueza no debate democrático de participação popular tanto no contexto pré, como pós Constituição Federal de 1988, a Rede de Proteção Social concebida como mecanismo de articulação entre as políticas precisa partir da legislação para que se torne mais efetiva. Ademais, tem como foco as políticas de proteção social intensificadas pela lógica do Estado de bem-estar social em detrimento da participação popular e comunitária no sentido mais analítico das relações interpessoais.

Na política de combate à evasão, as organizações populares não são vistas intervindo de forma direta, porém o Conselho Tutelar é um órgão que representa os interesses da população infanto-juvenil e ocupa um importante espaço na construção desse ideário de rede de proteção. A Presidente da Associação dos Conselheiros Tutelares (B) vai além em seu posicionamento ao dizer que transformar a rede de proteção em programa não é suficiente para aproximar as escolas estaduais, e ainda, que essa ação é institucionalista e não garante que haja efetiva articulação entre as políticas. Essa formuladora do programa questiona a lógica hierárquica de organização da rede de proteção, referindo-se à cidade de Curitiba, capital do estado.

Ao propor ações de trabalho em rede, o programa revela uma concepção de que “[...] a defesa dos direitos fundamentais assegurados à criança e ao adolescente não é tarefa de apenas um órgão, ou entidade, mas deve ocorrer a partir de uma *ação conjunta e articulada* entre família, sociedade, comunidade e poder público. (DIGIÁCOMO, 2011b, p. 18, grifo nosso).

Para ilustrar a forma como a acepção de rede está posta no texto da política, o desenho do Programa de Combate ao Abandono Escolar (2013) mostra como se idealiza esse movimento junto à Rede de Proteção Social e indica os setores que a compõem:

FIGURA 5 – INTEGRANTES DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL



FONTE: PARANÁ (2013)

Verifica-se uma abrangência maior dos setores que atuam por dentro do Estado e que operam as políticas públicas. Isso revela a aspiração por uma dinâmica intersetorial. “A intersetorialidade é uma diretriz igualmente presente nas políticas e na legislação contemporâneas, que pressupõem a convergência da ação de diversos setores governamentais [...]” (SARI; LUCE, 2000, p. 344). Na política de combate ao abandono escolar paranaense, o programa elaborado em 2013 enfatiza a necessária articulação com a rede de proteção por meio da intersetorialidade. As falas dos formuladores firmam suas posições através do discurso de rede, mas ao mesmo tempo visam a definição de papéis a serem desempenhados pelos atores da política.

[...] porque a ideia da repactuação é que você precisava fazer com que a escola antes de pensar em preencher a ficha e acionar outro órgão especialmente Conselho Tutelar, o Ministério Público ou Judiciário é que *a escola tinha que desenvolver ações específicas*, para resgatar esse aluno [...] Trabalhar uma aproximação da escola com a comunidade e com a rede de proteção para que pudéssemos agir rapidamente [...]. (PROMOTOR DE JUSTIÇA, A, grifo nosso).

A ideia é *desenvolver ações desencadeadas pela própria escola* para que não precise acionar outros órgãos antes de fazer o seu trabalho, primeiro fazer sua averiguação do que está acontecendo para tentar entender a situação. (PROMOTOR DE JUSTIÇA, A, grifo nosso).

Então existia um problema a ser resolvido, por isso com toda essa orientação, os modelos, as fichas, se conseguiu deixar claro sobre o papel da escola. Quando se aciona o Conselho Tutelar pois não é todo o problema que se aciona o Conselho Tutelar. Serviu para entender um pouco mais o *papel de cada um* e isso ficou bem organizado no programa. (DIRETOR DE POLÍTICAS E PROGRAMAS EDUCACIONAIS, grifo nosso).

Então nós conseguimos trabalhar no sentido de estabelecer os *papéis da escola*, dos pais, e das redes de proteção. (SUPERINTENDENTE E EDUCAÇÃO, B, grifo nosso).

O que se percebe tanto no texto, quanto nas falas dos formuladores, é a preocupação em definir papéis e funções a cada setor corresponsável pelo programa, com ênfase nos profissionais da escola, depois na relação com a comunidade e na articulação com a Rede de Proteção Social da localidade. Tanto Conselho Tutelar, como Ministério Público e Poder Judiciário, embora também façam parte da rede só devem ser acionados em última instância.

Ao visualizar o desenho da rede (FIGURA 5) nota-se uma estrutura ora linear, ora hierárquica a ser desencadeada através do fluxo de ações e do papel de cada setor definido pelo programa. Ainda que o ideal de rede no sentido metafórico vise a articulação entre os serviços no âmbito da horizontalidade, tanto o desenho da rede, quanto a fala dos formuladores enfatizam os papéis a serem desenvolvidos por meio de um passo a passo a ser executado pelos atores da rede. Esse fluxo de procedimentos segue uma linearidade de etapas a serem executadas e quando se trata de encaminhar para o Ministério Público ou Poder Judiciário, esses órgãos aparecem numa posição mais hierárquica de poder ao receberem casos somente por meio do Conselho Tutelar e após esgotados os procedimentos intra e extraescolares.

Por outro lado, associado ao conceito de rede como arranjo intersetorial entre as políticas, a lógica posta pelo programa que é visível no posicionamento dos formuladores valoriza a flexibilização das relações e incorpora-se ao discurso da descentralização político-administrativa no âmbito escolar. “A Constituição Federal, ao estabelecer a democracia participativa, indicou que a maneira de formular as políticas de atendimento de crianças e adolescentes dar-se-ia via regras

da descentralização política e administrativa.” (KONZEN, 2000, p. 115). Mais tarde, o ECA, no inciso I, do artigo 88, reafirma esse princípio situando as políticas para a infância na esfera municipal por meio do princípio da municipalização do atendimento. Como consequência da descentralização, o município adquire a responsabilidade de controlar todos os programas de atendimentos correlatos aos direitos da criança e do adolescente independente da natureza do ente propositor, seja de âmbito estadual, nacional ou não governamental. (KONZEN, 2000, p. 174). A LDB também incorpora o discurso da descentralização ao prever que os “[...] sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.” (BRASIL, 1996, art. 15).

Nesse processo de descentralização político administrativa e de municipalização, aos sistemas de ensino também são transferidas responsabilidades, “[...] pela delegação de competências, pela cooperação ou, ainda, pela indicação mais explícita de atribuições.” (SARI; LUCE, 2000, p. 343). Para as autoras, ao assumir responsabilidades seja o sistema de ensino, seja as demais políticas, exige-se investimentos públicos, infraestrutura física, organizacional e quadro de pessoal, pois o atendimento a criança e ao jovem não é tarefa exclusiva da educação.

A questão da descentralização adentra a um campo de debate conflituoso, pois diversos autores apontam marcas centralizadoras da ação do Estado no processo de transferência de responsabilidades, bem como a falta de regulamentação do regime de colaboração (GOUVEIA; PINTO; CORBUCCI, 2011). Por outro lado, o debate da descentralização se amarra a um repasse de responsabilidades vinculado, ainda que não na mesma proporção, a um conjunto de mudanças no quadro normativo e de financiamento das políticas. Para que haja descentralização é necessário que haja pactuação e certo grau de autonomia e poder de decisão, mas o que se verifica em relação ao Programa de Combate ao Abandono Escolar é que se transfere responsabilidades às escolas sem garantir progressivos graus de autonomia e contrapartida de recursos para execução das ações previstas.

Acontece que o discurso de organização do trabalho em rede, ainda que pareça uma inteligente possibilidade de articulação entre as políticas, não pode ser aceito com ingenuidade, pois, “[...] a própria administração pública passa a incorporar crescentemente critérios de gestão típicos da iniciativa privada, com vistas à flexibilização da organização burocrática.” (MINHOTO;

MARTINS, 2001, p. 88). É considerando esse contexto que, de forma menos ingênua, convém analisar o ideário de rede incorporado ao discurso prescrito no quadro normativo da política.

Até aqui se buscou mostrar alguns elementos do campo da *policy* para se entender as transformações do quadro normativo, bem como a estrutura do texto prescritivo dos programas e alguns movimentos dos autores que engendraram o processo de formulação da política. A seção a seguir objetiva desvelar a análise a partir da *politic*, tendo como fio condutor os conflitos de interesses e poder no contexto de formulação da política.

3.2 A POLÍTICA E OS CONFLITOS DE INTERESSES E PODER

No processo de produção da política, importa destacar que as “[...] políticas não são formuladas em condições de irrestrita liberdade. Dado que a formulação de um programa – com seus objetivos e desenho – é em si mesma um processo de negociações e barganhas.” (ARRETCHE, 2001, p. 49). De acordo com a autora, os desenhos dos programas não são peças que se encaixam perfeitamente umas nas outras, pois a diversidade de contextos de implementação pode gerar impactos variados em diferentes locais. Além disso, há fluxos de interesses que podem ser contraditórios desde a entrada do problema na pauta da formulação da política e mesmo durante as reorientações da política. Segundo a Superintendente de Educação (A),

Não estou subestimando sua pesquisa, nem suas ideias e nem o programa. Entendo como um programa é importante, mas gostaria depois na conversa, ir pontuando algumas dificuldades que tivemos em relação a forma como o programa foi desenhado, mas que nem por isso acaba diminuindo o valor de uma política de combate à evasão e ao abandono escolar. (SUPERINTENDENTE DE EDUCAÇÃO, A).

Então, tendo isso como preliminar, você me pergunta em que contexto acontece o primeiro convênio? Ele surge muito de cima pra baixo como um encaminhamento. Não vou poder situar exatamente todos os dados, pois faz tempo [...]. (SUPERINTENDENTE DE EDUCAÇÃO, A).

Quando esse programa surge, ele vem com um carimbo muito forte do Ministério Público e de uma tentativa de *um outro poder que não o Executivo e o Legislativo que tratam mais da educação, mas do judiciário* em estar lidando com algo que é muito próprio da educação. (SUPERINTENDENTE DE EDUCAÇÃO, A, grifo nosso).

Ao desvelar as inter-relações na construção da política paranaense de combate à evasão escolar, percebe-se a imposição da racionalidade técnica entre os próprios autores da política. Não é apenas uma questão de divergência acerca do nome dado ao programa, ou de sua estrutura, ou

mesmo da forma como foi apresentado. As decisões que desenham o texto dessa política passam pela racionalidade do Poder Executivo e também de formuladores que atuam no sistema de justiça (Ministério Público e Poder Judiciário) e que exercem formas de dominação política.

Segundo Habermas (1968), a racionalidade não é só econômica, mas serve para garantir posições na hierarquia política através da técnica e da ciência que incorporam uma ideologia e reproduzem um discurso dominante. O Ministério Público, como instância outorgada pela Constituição Federal de 1988 e redesenhada pelo ECA, domina a técnica jurídica e mobiliza instrumentos do campo do Direito no desempenho de suas ações⁵⁰. Portanto, interfere na construção do quadro normativo dessa política e desvela um certo domínio do discurso que o conduz a ação política de propor a criação de um programa educacional. Na outra ponta, o Poder Executivo, representado pela Secretaria Estadual de Educação, domina a técnica da administração pública que no campo da Educação, respalda-se no saber pedagógico, na LDB e numa diversidade de normativas que orientam inúmeras políticas públicas educacionais, não somente a de combate à evasão escolar.

Habermas (1968) preocupa-se em como o discurso técnico e científico tem um peso hierárquico nas relações humanas e como o uso da ciência enquanto conhecimento passa por interesses nem sempre explícitos. O autor não explica tudo pelas relações da reprodução do capital e das lutas de classes. Para ele, importa o processo de organização da sociedade moderna. Também reflete sobre como o capitalismo se organiza na estrutura social de dominação e, ao mesmo tempo, cria um conjunto de racionalidades nas relações com o Estado, colonizando a vida cotidiana das pessoas por meio do agir racional. Habermas não se preocupa em discutir o Estado, porém ajuda a entender relações de poder que operam dentro dele.

Por isso, nesta pesquisa, a concepção de Estado, respaldada em Poggi (1981), contribui. O autor adentra na gradual formação do Estado moderno, cada vez mais complexo e dinâmico, com inúmeras ações e metas a serem realizadas, incorporando a necessidade de estruturar a máquina administrativa para que seja capaz de dar conta da pluralidade de focos e que não se restringe ao um único campo. Com tantas atribuições e funções ocupadas pelo Estado, as controvérsias engendram o jogo de poder e de disputas da *politic*. De acordo com Poggi (1981, p. 143), “[...] a divisão de poderes levou efetivamente o Estado, como um todo, a aumentar suas prerrogativas através da competição engendrada entre todas as suas unidades e subunidades em torno de suas

⁵⁰ Ver art. 201 do ECA sobre as funções do Ministério Público.

prerrogativas e respectivas”. O autor assevera que, embora haja uma organização do sistema de governo subdividido em órgãos, seções ou departamentos, num plano idealizado e unitário, coexistem interesses privados, de grupos ou de classes que lutam pela sua autonomia.

Após a Constituição Federal de 1988, ao elevar a educação ao patamar de direito público subjetivo (art. 208, § 1º), na sequência a LDB, ao reafirmar a exigibilidade do direito à educação (art. 5º) e o Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, ao fundar-se na Doutrina da Proteção Integral (art. 1º e 3º), ocorre uma gradativa mudança na forma de articulação entre os diferentes setores do Estado para garantia do direito à educação. O Poder Judiciário, aliado ao Ministério Público, são provocados pela legislação a assumirem um papel mais proativo na defesa dos direitos da criança e do adolescente. Todavia convém problematizar sobre qual perspectiva esses novos autores da política de combate à evasão exercem a função de guardiões do direito infanto-juvenil. Somente impulsionados pelo aparato legal ou pelo posicionamento técnico e instrumental? Para a Promotora de Justiça (B):

[...] hoje não temos mais essa visão exatamente quadrada das coisas e cada órgão, setor ou poder atua estanque na sua área de atuação. O Ministério Público por exemplo, nunca se furtou a chegar ao Executivo e a propor política ao gestor público e nunca se furtou de colaborar na elaboração, se necessário for, com a questão da evasão. Foi isso que aconteceu, o Ministério Público começou a fomentar essa articulação trazendo o Conselho Tutelar a Secretaria de Estado da Educação, secretarias municipais e o Poder Judiciário. (PROMOTORA DE JUSTIÇA, B).

A organização da máquina pública, consolidada em três áreas de atuação (Executivo, Legislativo e Judiciário), passa por alterações gradativas diante das complexidades do Estado moderno. A fala da Promotora de Justiça respalda-se em um contexto político e jurídico favorável à atuação mais proativa do sistema de justiça, impulsionada por uma legislação nacional que nasceu num período de fértil participação popular.

Paoli e Telles (2000) explicam que, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 é um importante marco histórico e político, pois implanta uma modernidade democrática que promete enterrar o autoritarismo militar pela via da participação e da movimentação social. As autoras asseveram que a década de 1980 alavancou os movimentos sociais e sindicais, e que, em 1990, em que pesem as ambivalências devido às reformas neoliberais, houve a incorporação de uma agenda universalista de direitos. “É isso também que se traduziu na conquista de espaços de representação e negociação em torno da formulação e implementação de políticas públicas diversas [...]” (PAOLI; TELLES, 2000, p. 109). Os dispositivos constitucionais e legais inspirados no ideário social de

justiça e luta por espaços de participação democrática e consolidação dos direitos demarcam uma nova institucionalidade política. (PAOLI; TELLES, 2000). Essa nova institucionalidade caminha ao revés de propostas conservadoras do papel do Estado e abre espaço para que entidades populares também participem da formulação e execução da política.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 e a LDB demarcam que o acesso ao ensino obrigatório é direito público subjetivo e pressupõe a garantia de exigibilidade. A Lei determina que qualquer cidadão, grupo organizado, associações, entidades e inclusive o Ministério Público podem acionar o Estado e reivindicar o direito caso seja violado, negligenciado ou haja omissão. (BRASIL, 1996). Como uma das consequências da participação social, Paoli e Telles (2000) afirmam que ao ser provocado por frequentes ações judiciais contra o Poder Público, o Poder Judiciário passa a ter maior autonomia, tanto em relação ao Executivo, quanto em relação às elites locais.

Por outro lado, não dá para interpretar essa nova institucionalidade política como participação popular advinda do Ministério Público ou do Poder Judiciário. A nova institucionalidade pode ter impulsionado as ações destes atores políticos num contexto de criação de direitos sociais e de luta pela garantia dos mesmos. Acontece que, se o movimento social fosse forte o suficiente para pressionar o Poder Público, talvez não houvessem tantas demandas de ações judiciais e de exigibilidade do direito à educação encaminhadas ao sistema de justiça.⁵¹

De acordo com Habermas (1997) o princípio da divisão de poderes pauta-se na relação entre direitos humanos e soberania popular que pode determinar a estrutura normativa dos Estados de direito democráticos. Essa soberania se entrecruza com o poder político e organizado de forma que “[...] o princípio ‘todo o poder político parte do povo’ vai ser concretizado através dos procedimentos e pressupostos comunicativos de uma formação institucionalmente diferenciada da opinião e da vontade.” (HABERMAS, 1997, p. 173) Ao analisar esse princípio pela linha da teoria do discurso, significa que o poder político depreende do poder comunicativo dos cidadãos, de tal modo que o exercício desse poder se direciona e se legitima pela via das leis criadas pelos próprios cidadãos.

O autor assevera que esse processo democrático é permeado por tensões no campo da política e do direito que não podem ser ignoradas. Enfatiza que a participação política se reporta a

⁵¹ Para maior aprofundamento sobre a atuação do Ministério Público para garantia do direito à educação ver Silveira (2006).

uma institucionalização jurídica que considera a opinião e a vontade por meio da formação política racional e como consequência pode culminar na criação de lei e de políticas. Para o autor, tanto o Poder Executivo, quanto o Judiciário dispõe de poder administrativo, todavia a concepção habermasiana do princípio da soberania popular redesenha a estrutura clássica da divisão de poderes advinda do liberalismo, pois se fundamenta na teoria do discurso,

[...] o que implica que a separação entre o Poder Legislativo, enquanto instância legisladora, o poder judicial, como instância aplicadora, e o Poder Executivo, como instância executora, resulta da distribuição de possibilidades de recorrer às distintas classes de razões e formas de comunicação apropriadas a estas classes de razões. (DURÃO, 2009, p. 133, apud HABERMAS, 1994, p. 166).

Habermas (1997) fala da ação comunicativa do povo na esfera pública ampla (macropolítica) quando por exemplo, exerce o direito do voto em eleições governamentais e pauta agendas nas conferências, fóruns ou conselhos que envolvem ações dialógicas e de disputa discursiva. As ponderações desse autor dialogam com o contexto democrático brasileiro analisado por Paoli e Telles (2000). Porém nesse contexto de participação democrática o Ministério Público e o Poder Judiciário, não se enquadram no preceito da ação comunicativa ao contrário, fazem uso da racionalidade técnica e instrumental como ideologia, ou seja, quando dizem “cumpra-se”, compete à outra parte a execução.

Ao analisar a fala da Promotora de Justiça, quando se refere às novas formas de atuação dos órgãos, setores do Estado e poderes constituídos, mostra que o campo de formulação da política não pode se restringir exclusivamente ao Poder Executivo e deve superar a “visão exatamente quadrada das coisas” e abrir-se inclusive à participação do Ministério Público.

No texto ciência e técnica como ideologia Habermas (1968) aponta a força ideológica da racionalidade técnica que interfere na ação política e que nessa pesquisa se revela na ação do Ministério Público quando adentra na formulação e execução de uma política pública educacional. O mesmo autor, em outro estudo, discute a macropolítica pela via do discurso da opinião pública como forma de legitimação de um sistema social que no Estado democrático de direito infere à análise de que ocorrem mudanças na forma de organização política dos poderes constituídos. (HABERMAS, 1997)

Nesse caminho de análise a “nova institucionalidade política” (PAOLI; TELLES, 2000) de participação popular abre espaço para uma “nova institucionalidade jurídica” (HABERMAS, 1997)

que pela imposição legal provoca o Ministério Público e o Poder Judiciário a assumir um maior protagonismo pela defesa dos direitos políticos, civis e sociais.

O Procurador Geral de Justiça do Paraná salienta a necessária intervenção do Ministério Público “enquanto instituição prevista no ECA como defensora dos direitos da população infanto-juvenil, não somente para garantir o ingresso, mas a permanência dos educandos e o futuro sucesso no sistema educacional.” O Promotor de Justiça (A), reforça que “um diferencial do Estatuto da Criança e do Adolescente em relação ao Código de Menores é que na época do código tinha que esperar para depois agir e a ideia do estatuto é trabalhar a prevenção.” O ECA abre uma janela que não existia, pois imputa ao Ministério Público o poder de guardião dos direitos infanto-juvenis, mas não deixa evidente sua função de ator político e formulador de políticas.

O cenário pós Constituição mostra que novos atores passam a modificar o conteúdo das leis e a atuar na produção da política. Para Muller e Surel (2002, p. 14) o conteúdo do quadro normativo da política se materializa ao que chamam de “*outputs reguladores*”, ou seja, diversos textos que normatizam a política, portanto para além do conteúdo prescritivo dos programas a LDB e o ECA sustentam essa política. Os argumentos utilizados pelo Procurador Geral de Justiça e Promotor de Justiça se remetem ao domínio que o campo do Direito exerce no processo de formulação da política, através da imposição legal dada a este órgão pelo ECA. Já a posição da Secretaria Estadual de Educação respalda-se nos preceitos legais da LDB e da Constituição Federal a qual estabelecem a obrigatoriedade do ensino. Para o Secretário de Educação (B),

Os temas evasão e abandono, assim como reprovação e a distorção idade série, sempre foram muito debatidos na história da educação e, também, no nosso período por um conjunto de razões: pela necessidade das crianças, adolescentes e jovens terem acesso à educação, concluírem, participarem da sociedade, terem seus direitos assegurados e não serem excluídos do processo educacional o que seria uma negação dos direitos. Também houve esforços articulados para se viabilizar a obrigatoriedade à escola. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO, B).

Ainda que crianças e adolescentes não tenham necessariamente representação política no âmbito dos movimentos sociais, a Constituição Federal de 1988 nascida de um cenário de negociações e conflitos abre espaço para um Sistema de Garantia dos Direitos. Uma das consequências é que a Lei Infraconstitucional do ECA imputa tanto ao Ministério Público, quanto ao Conselho Tutelar o poder de zelar pelos direitos das crianças e dos adolescentes visando proporcionarem de maneira concreta, a proteção integral que lhes é prometida. Nesse contexto o

direito público subjetivo à educação obrigatória é delineado pela LDB que abre espaço para a intervenção de alguns órgãos do sistema de justiça com vistas a exigibilidade. Para a Superintendente de Educação (A),

Entendo que desde a década de 1980, especialmente no Brasil, nós temos um direcionamento em relação a democratização da educação que vem alicerçado sobre três aspectos fundamentais. Que é a questão do acesso, a permanência na escola e a qualidade. Estes três aspectos acabam gerando inúmeras formas de fazer a gestão educacional e dentro delas, dependendo de cada Estado, partidos políticos e de ideologias surgem ações, atividades, programas e projetos que vão dando corpo a política educacional. (SUPERINTENDENTE DE EDUCAÇÃO, A)

Na posição da Superintendente de Educação, a tríade acesso, permanência e qualidade sustenta a política através de um direcionamento legal advindo do campo da Educação e que orienta a ação do Poder Executivo. Por outro lado, o desenho inicial da política de combate à evasão escolar mostra que o Ministério Público e o Poder Judiciário, através do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, de certa forma convocam o Poder Executivo e o Conselho Tutelar a elaborarem uma política educacional e propõem a estrutura prescritiva do texto do programa em 2005. De um lado, a técnica racionalizada do Ministério Público explica parte de sua interferência na construção da política e de outro, a administração pública também utiliza sua racionalidade com domínio no campo da Educação.

Acontece que os espaços políticos e institucionais também são campos de disputas por interesses respaldados nas concepções e posições ocupadas por técnicos e políticos que assumem cargos de poder. A posição do técnico ou burocrata se distingue do político. Conforme expõe Bellardo (2015), o burocrata ou técnico na dinâmica interna do Estado tem como recurso de poder a sua competência técnica, dimensionada pelas exigências inerentes ao cargo. Esse profissional exerce suas funções pela “ética da convicção”. Importam as suas concepções respaldadas no seu conhecimento. O político diferente do técnico ocupa outra posição na estrutura do Estado, pois precisa responder em um menor tempo aos seus eleitores. Sua estadia no poder depende da “ética da responsabilidade” e do compromisso com as “promessas” de campanha.

A nova institucionalidade advinda da participação democrática abriu um espaço de ação política do Ministério Público. Esse ator age pela “ética da convicção” e assume um poder ideológico de conhecimento por meio da técnica. Embora intervenha na política, não se configura como órgão de participação e representação popular.

No caso desta pesquisa, em relação ao poder executivo, foram entrevistados representantes técnicos burocratas de alto escalão⁵² diretamente ligados ao governo eleito, ou seja, dois Secretários de Educação do Paraná e três profissionais ocupantes de cargos de gestão responsáveis pela condução da política educacional (Superintendentes de Educação e Diretor de Políticas e Programas Educacionais). Entretanto, “[...] a nomeação para os cargos do alto escalão governamental não se pauta por critérios puramente técnicos ou políticos, antes, são escolhas que expressam um movimento híbrido capaz de conciliar os interesses já explicitados.” (BELLARDO, 2015, p. 62).

Os Secretários de Educação, estão muito próximos dos políticos eleitos, assim ao interpretar suas falas percebe-se argumentos pautados muito mais pela “ética da responsabilidade” do que pela “ética da convicção”. Verifica-se que as divergências são atenuadas por um discurso em prol dos interesses da população (os eleitores). Na visão do Secretário de Educação (A):

Tudo isso se somava num esforço de todos para melhorar as condições de acolhimento dos alunos nas escolas, evidente que mesmo que haja este esforço ele não resolveu os problemas da escola a evasão o abandono continuou mesmo com todas essas ações, aí a importante iniciativa do Ministério Público foi deles a ideia. O Dr. Olympio teve essa sensibilidade, então nós abraçamos a ideia com bastante entusiasmo. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO, A).

No texto prescritivo do programa Fica Comigo, elaborado em 2005, como já analisado, um dos objetivos expressa claramente esse discurso pela “ética da responsabilidade”, ou seja,

Garantir que nenhuma criança fique fora da escola, impedindo que os números da evasão escolar, motivada por vários fatores históricos, sociais e mesmo educacionais, continuem a crescer no Paraná em proporções alarmantes. (PARANÁ, 2005, p. 1)

Nessa mesma direção, o discurso político pela infância e juventude do Secretário de Educação (B) demarca aproximações amigáveis entre os demais setores do Estado.

Havia uma aproximação muito grande à época entre a Secretaria de Educação, o Ministério Público de uma forma geral, mas particularmente na área da educação, o Poder Judiciário e também os Conselhos Tutelares, todos preocupados em convergir esforços a favor da criança e do adolescente para que participassem pela educação da sociedade. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO, B).

⁵² São técnicos burocratas do governo escalados para exercer posições elevadas de chefia com uma atuação intimamente ligada aos políticos. (BELLARDO, 2015).

Sem a pretensão de comparar as falas dos entrevistados de forma linear, esses argumentos iniciais objetivam mostrar diferentes posições a depender do lugar de poder ocupado pelos profissionais. Nesta pesquisa, além dos cargos públicos atrelados ao Poder Executivo, objeto de estudo da autora Bellardo (2015), outros atores entram em cena na análise da formulação da política: o Ministério Público e o Conselho Tutelar. Ambos ocupam diferentes espaços ressignificados após a Constituição Federal de 1988.

No caso do Conselho Tutelar, não seria uma ressignificação pois antes desse órgão havia o Juizado da Infância⁵³ e os Comissários de Menores⁵⁴. Mas, com a instituição do ECA, em 1990, esse novo ator público foi criado. “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.” (BRASIL, 1990, art. 131).

Se a ênfase na questão do Ministério Público é sua influência por meio da racionalidade técnica, o Conselho Tutelar é um órgão de representação política, pois parte da escolha democrática da comunidade. Ao examinar o ECA, ambos – Ministério Público e Conselho Tutelar – são instâncias encarregadas de zelar pelos direitos da criança e do adolescente. Suas posições foram desenhadas pela legislação num mesmo contexto de institucionalidade política que gerou alterações na institucionalidade jurídica. O que os diferencia é o lugar que ocupam. O primeiro na condição de um órgão que domina a técnica jurídica e, em nome da lei, interfere na política. O segundo, um ator político, escolhido pela comunidade, que possui maior potencial de ação comunicativa.

Na percepção da representante da Associação dos Conselheiros Tutelares, no período de criação do primeiro programa, havia interesse do Ministério Público em fazer com que a lei fosse cumprida e pouco interesse da secretaria para que houvesse mudança,

Tivemos reuniões na Secretaria da Educação para tentarmos elaborar um projeto para que pudéssemos resolver o problema da evasão. Tivemos muita resistência da Secretaria de Educação, a alegação era que não tínhamos instrumentos, muitas vezes que não era competência e que não se podia cumprir o que a lei determinava porque os funcionários eram poucos, mas conseguimos elaborar o primeiro FICA que foi assinado em 2005 em Faxinal do Céu. (PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES, A).

⁵³ O primeiro Código de Menores, chamado de Mello Mattos, foi criado em 1927 e reformulado em 1979, com base na doutrina da Proteção Irregular de concepção assistencialista, institucionalizadora e repressora. (MACHADO, A; MACHADO, M, 2009).

⁵⁴ Os Comissários de Menores ou Comissários de Vigilância eram voluntários nomeados pelos juizes das comarcas para fiscalizar a cumprimento do Código de Menores conforme previsto no Decreto nº 17.943 de 12 de outubro de 1927. (BRASIL, 1927).

Adentrando no discurso dos formuladores e no contexto da produção de texto, as construções epistemológicas de Ball (1993) a respeito de sua concepção do que é política ajudam a entender o que está por traz desses discursos. Não somente interesses privados, como aponta Poggi (1981); posições atreladas aos cargos, conforme argumenta Bellardo (2015) ou racionalidade técnica, conforme teorizado por Habermas (1968). Lembrando que a teoria desses autores remete a análises muito mais complexas do que foi citado. Tais exemplos são apenas recortes que ajudam a entender as inter-relações entre diferentes setores e atores do Estado que formulam a política.

Para Ball (1993), a política é concebida como texto e como discurso. A política como texto materializa representações que são codificadas de maneira complexa, firmada por compromissos entre os atores que a escrevem. Também é decodificada a partir de distintas interpretações e significados, em relação a sua história, as experiências, aos recursos e ao contexto de elaboração da política.

Os textos são o produto de compromissos em vários estágios, (em pontos de influência inicial, na micropolítica, na legislação, na formulação, no processo parlamentar e na articulação dos grupos de interesse). (BALL, 1993, p. 11, tradução nossa).⁵⁵

Da mesma forma que a política como texto imprime sua marca escrita - é formulada, interpretada e reinterpretada, - a política como discurso imprime as marcas de quem fala e com que autoridade se coloca no campo da *politic*. “Os discursos incorporam o significado e o uso de proposições e palavras [...]. As palavras são ordenadas e combinadas em formas particulares e outras combinações são deslocadas ou excluídas.” (BALL, 1993, p. 14, tradução nossa).⁵⁶ Ocorre que algumas vozes dominam o discurso, outras são ignoradas e esse domínio do discurso não está necessariamente vinculado ao alto escalão dos cargos técnicos. A Superintendente de Educação (A), deixa isso muito claro com relação a forma que o programa foi apresentado pelo Ministério Público.

Foi muito local, quase como uma pressão local de que o programa tinha que ser feito, (...) Esta é a ordem para ser executada e por mais que nos déssemos muito bem com as pessoas à frente destes programas, pois respeito-os muito mas dentro da gestão educacional se percebe claramente isso, não só por esse programa, talvez porque junto vinham cobranças do Ministério Público sobre a educação. (SUPERINTENDENTE DE EDUCAÇÃO, A).

⁵⁵ The texts are the product of compromises at various stages (at points of initial influence, in the micropolitics of legislative formulation, in the parliamentary process and in the politics and micropolitics of interest group articulation).

⁵⁶ Discourses embody the meaning and use of propositions and words. [...] Words are ordered and combined in particular ways and other combinations are displaced or excluded.

Ao analisar os argumentos dos formuladores quanto ao primeiro programa em 2005, percebe-se a ação do Ministério Público em utilizar a técnica racionalizada pela via do conhecimento do campo do Direito como forma de dominação política. Ademais, o contexto brasileiro pós Constituição de 1988 cria uma nova institucionalidade política que favorece a atuação mais proativa dos órgãos do sistema de justiça. No caso da política de combate à evasão escolar, a participação de novos atores no cenário educacional é bastante visível, embora não seja uma política formada a partir de atores que representam o movimento popular.

Acontece que, com essa inserção de novos atores públicos, abrem-se diferentes espaços de negociações para a inclusão de problemas na agenda política e, com isso, novas demandas para a formulação de políticas. Visualizam-se duas visões distintas acerca do problema na agenda: para o Ministério Público a evasão escolar, pois reflete a fragilidade do acesso e da permanência do estudante na escola. Para a Secretaria, em 2005, a necessidade de garantir o direito à educação abrangendo não somente políticas para acesso e permanência, mas também a qualidade da educação e garantia de aprendizagem. Por outro lado, a Secretaria Estadual de Educação, como representante do Poder Executivo e responsável direta pela condução da política educacional, é provocada e pressionada pelo Ministério Público a inserir a evasão escolar como pauta de formulação de política. Para o Procurador Geral de Justiça, representante máximo do Ministério Público do Estado, não identificou resistência da Secretaria Estadual de Educação, mas admite que a tarefa de executar o programa impacta no sistema educacional:

Foi bom para todos talvez o sistema educacional é que tenha sido obrigado a assumir uma responsabilidade que a época não assumia de ir atrás do aluno de falar com a família não só mandar bilhetinho, mas de ter registro das ações e identificação dos motivos. (PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA, grifo nosso).

No processo inicial de formulação do programa de combate à evasão escolar, nota-se uma certa tensão entre Secretaria de Educação que se ancora na legislação educacional, com os órgãos do sistema de justiça que exercem o discurso de poder por meio dos mecanismos legais dispostos no ECA.

Para a Superintendente de Educação (A) o programa surgiu como uma “ordem para ser executada” ainda que na visão do Promotor de Justiça (A) não houveram problemas ou resistências,

Não houve dificuldade com a Secretaria Estadual. A UNDIME entrou, pois uma coisa é a FICA estadual e a Secretaria Estadual que vai conduzir, outra são as escolas municipais, pois se tem o problema em ambas as redes e você tem que trabalhar nas duas frentes, pois é preciso ter a preocupação em desencadear a política, por isso a UNDIME entrou nessa lógica. O Paraná tem 399 municípios e assim em cada um deveria ter seu programa ou política de enfrentamento à evasão. (PROMOTOR DE JUSTIÇA, A, grifo nosso).

Na confluência entre discurso e texto, o programa pactuado em 2005 contou com representante da UNDIME entre outros órgãos e, conforme já analisado, um dos objetivos chama a atenção pelo seu idealismo e ousadia ao se estender a todas as crianças e adolescentes da educação básica. No entanto, o desenho e a metodologia do programa, assim como o Termo de Convênio reportam-se somente à rede estadual de ensino, embora seja pactuado por representante dos dirigentes municipais.

Já em 2012, no novo Termo de Convênio nota-se a redução do número de convenientes, “[...] porque o outro termo foi mais focado na rede estadual o que fizemos foi divulgar aos colegas que atuam nas comarcas para replicarem nos municípios.” (PROMOTOR DE JUSTIÇA, A).

Ball (1993) apresenta uma relação entre a política como texto e a política como discurso. Para ele, o texto físico, aquele que chega às escolas, não parte do vácuo ou do nada pois possui uma história interpretativa e representacional. Quando o Procurador Geral de Justiça argumenta que “talvez o sistema educacional é que tenha sido obrigado a assumir uma responsabilidade”, aponta novas demandas de trabalho para as escolas as quais são encaminhadas através das orientações do programa, ou seja, do texto escrito. Ademais, a política como discurso revela posições e valores de quem fala, para quem fala. Os discursos reúnem autoridade e um conjunto de valores éticos a depender do lugar e da posição daquele que o utiliza. Para os técnicos representantes do Ministério Público, foi bom e sem dificuldades, mas o contexto de criação da política na visão da Superintendente de Educação (A), responsável pela sua execução, implica em acolher o discurso do Ministério Público, mesmo com algumas resistências, convencer sua equipe e discutir a política em outros espaços. Ao ouvir seus argumentos, parece não ser uma tarefa muito fácil.

Eu não posso enfrenta-las dentro do espaço das políticas, ou seja, discutir com o governador e com os outros secretários por exemplo, a questão daquele menino que perdeu a moradia e que pais foram despejados. Isso tá posto sim, e vai chegar lá, mas o FICA é uma ação da ponta e não uma ação da grande política. O FICA é um instrumento. (SUPERINTENDENTE DE EDUCAÇÃO, A).

Essa gestora se refere a atores políticos que, conforme Bellardo (2015), agem pela “ética da responsabilidade”. Todavia, na outra ponta, é preciso convencer educadores de uma rede estadual de ensino (atores) que precisam colocar em prática o programa. Entram em choque algumas concepções que são guiadas pela “ética da convicção” desta profissional que entende a política como direito à educação a ser planejada em curto, médio e longo prazo. “Na definição de políticas você não pode ficar resolvendo programas pontuais. Você tem que estabelecer política a curto, médio e longo prazo para fazer as transformações educacionais necessárias.” (SUPERINTENDENTE DE EDUCAÇÃO, A). Em sua fala, o planejamento temporal da política deve ser considerado, valendo-se de decisões e escolhas a serem tomadas no processo de negociação da política pública.

Interpretando Ball (1993), a política como discurso implica no jogo de poder pela via da capacidade de argumentação e autoridade, pois falar aos professores e gestores escolares se distingue de falar para políticos e gestores do governo. E, por dentro do discurso, expressam-se valores que, interpretando Bellardo (2015), podem ser conduzidos ora pela “ética da convicção”, ora pela “ética da responsabilidade”. Tal hibridismo depende da posição do técnico ou do político em relação ao lugar de poder que ocupa. Segundo Ball (1993), as relações de poder não mostram somente proibições, mas também representam a autoridade de quem fala, para quem fala. Nesses termos, pode-se dizer que “[...] somos falados por políticas, assumimos as posições construídas para nós dentro das políticas.” (BALL, 1993, p. 14, tradução nossa).⁵⁷

Os formuladores da política de combate à evasão escolar falam de lugares diferentes para atores diferentes. O Ministério Público, na condição de “guardião do direito” e amparado por diversos instrumentos legais, fala para a Secretaria de Educação e para o Conselho Tutelar. Já a secretaria como representante do poder executivo, fala para os atores das escolas por meio do discurso da “ética da convicção”; ao mesmo tempo, faz uso da “ética da responsabilidade”, quando se reporta aos atores políticos representantes do governo. O Conselho Tutelar, também considerado por lei como guardião dos direitos infantojuvenil, ocupa um lugar de representação política e fala para os atores das escolas. Embora seja um dos formuladores, também executa o programa.

⁵⁷ [...] we are spoken by policies, we take up the positions constructed for us within policies.

3.2.1 Política Pública e relações de poder

As políticas expressam subjetividades, vozes, conhecimento e relações de poder construídas no discurso as quais se materializam no texto e passam por múltiplas interpretações. (BALL, 1993). Acontece que a conceituação de política pública e poder é bastante acolhida pelos estudiosos da área. “Compreendemos política pública como um fenômeno social e histórico que expressa interesses e necessidades de diversos sujeitos sociais, através do exercício do poder, e do processo de tomada de decisões baseado nos valores presentes na sociedade.” (SOUZA, 2009, p. 24). Para Arretche (2001), existem objetivos conflitantes que ao longo do ciclo de vida de um programa recebem distintas ênfases e expressam mudanças na geometria de poder no interior do Estado.

Segundo Ball (1993), o Estado é o produto do discurso e um ponto no diagrama de poder. O poder é fruto de relações nem sempre constituídas em posições superestruturais, ou reduzido ao papel de proibição e acompanhamento. O autor entende que as políticas tipicamente postulam reestruturação, redistribuição e ruptura de relações de poder e de modo distinto as pessoas podem como não podem fazer coisas diferentes. O poder no interior da política é multiforme, abrangente, interativo e complexo.

Muller e Surel (2002), com respaldo em Weber, explicam que a política pública, como expressão do Poder Público, está na relação autoritária ou coercitiva que uma política pode exercer sobre a população beneficiária dessa política através da ação coercitiva do Estado. No caso da educação, a obrigatoriedade do ensino imputa ao Poder Público o dever de oferta e condições de permanência do aluno na escola. Na outra ponta, compete aos pais ou responsáveis o dever de matrícula e zelo pela frequência escolar e também do Poder Público em garantir a oferta. Não havendo cumprimento do dever, seja da família, seja do Poder Público, a legislação brasileira prevê instrumentos de coerção. Os entrevistados evidenciam essa expressão de poder do Estado em suas falas.

Na verdade, o judiciário seria aquele poder da república que em última análise estava apreciando a previsão do artigo 246 do Código Penal, mas que sabemos que isso não é uma solução mais adequada e que não vai resolver a situação da criança. A punibilidade prevista para a evasão que já aconteceu. Então não interessa punir um pai ou uma mãe pelo abandono que já se consolidou, mas sim, evitar que essa situação de evasão se consolide. (PROMOTORA DE JUSTIÇA, B).

Enfim era essa a ideia de um primeiro momento se estabelecer a obrigatoriedade do sistema educacional em se preocupar efetivamente com esse aluno. Também nesse mesmo momento quando da identificação dos motivos, a responsabilização também da própria

família lembrando que é um crime previsto no Código Penal que é o abandono intelectual tão grave quanto ao abandono material. É uma responsabilidade tão grave aquele que deixa de encaminhar seu filho para o sistema educação, quanto daquele que deixa de alimentar seu filho. (PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA).

O Secretário de Educação (A) pontua problemas sociais correlatos à falta de permanência na escola, “[...] muitas vezes, são famílias em que os pais não tiveram oportunidade de estudos e não compreendem a importância da educação.” Na sequência, esse dirigente público assevera o seguinte.

E ainda muitos pais e mães tem essa ideia e aí o Ministério Público pega firme e se tem resultados embora eu não tenho condições de avaliar os resultados, mas sabemos que quando a escola notificava isso trazia resultados. Ia para Ministério Público, o Conselho Tutelar e ficava visível uma preocupação do Estado em relação a obrigação da família em manter as crianças os jovens na escola e isso complementa as ações. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO, A).

De acordo com Muller e Surel (2002), não é muito fácil analisar o poder de coerção do Estado em políticas distributivas, pois se trata da prestação de serviços a determinados públicos beneficiários. O mesmo não ocorre com políticas de defesa ou segurança em que a expressão de poder faz parte das ações da política. No entanto, ao analisar as falas dos membros do Ministério Público e do Secretário de Educação, verifica-se que os mesmos tratam com clareza acerca das consequências punitivas para a família, caso esse direito seja negligenciado.

Importa ressaltar que, por se tratar de dupla obrigatoriedade, não somente a família, mas também o Estado deve zelar pelo cumprimento de suas funções, pois o poder de coerção legítima do Estado não repreende somente o indivíduo, mas também o Poder Público caso descumpra suas obrigações. A Promotora de Justiça (B) declara acerca da responsabilização do Poder Público:

Isso, somos o órgão fiscalizador não somos o órgão que vai fazer esse sistema veja nós identificamos um problema, uma ausência de uma política de combate à evasão, então instauramos um procedimento e chamamos os responsáveis e dizemos: você gestor precisa criar uma política que resolva esse problema sobre pena de responsabilização, ação civil pública, improbidade etc. (PROMOTORA DE JUSTIÇA, B).

Além do Poder Judiciário e do Ministério Público, o Conselho Tutelar recebe um conjunto de competências determinadas pelo ECA, as quais incluem a notificação de faltas injustificadas. No cumprimento de suas atribuições legais, a Presidente da Associação dos Conselheiros Tutelares

(A) explica a forma como exerce sua autoridade ao identificar casos de risco, violência ou negligência.

Então se tem uma denúncia de uma criança em risco, o conselheiro tutelar tem autoridade de requisitar que o assistente social, o médico ou alguém vá verificar e eu tenho na minha concepção a obrigação de que o conselheiro vá junto, pois ele tem que saber se essa criança vai ser bem atendida. Não quer dizer que ele vá fazer a função do assistente social. O que acontece é que se banalizou tanto as requisições do conselho que as mesmas não eram cumpridas e no final acabou sendo um problema a mais. (PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DO CONSELHEIROS TUTELARES, A).

Essa conselheira tem o dever de acionar o Poder Público para que os direitos da criança e do adolescente sejam garantidos. Todavia, aponta dificuldades no exercício da sua autoridade instituída. O mesmo problema é apresentado pela outra conselheira.

[...] todos falam da relevância da função do Conselho Tutelar e da importância, mas no Sistema de Garantia o Conselho Tutelar ainda é *primo pobre do sistema*. É um órgão tão popular que não é reconhecido como um órgão de controle que deveria ser. (PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DO CONSELHEIROS TUTELARES, B, grifo nosso).

O ECA atribui ao Conselho Tutelar o preceito da autonomia funcional em relação ao Poder Judiciário e o integra ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Trata os conselheiros como agentes públicos responsáveis, escolhidos pela população local para o mandato de quatro anos.

Embora esse ator político, pela lei seja imputado de responsabilidades que demanda o uso do poder, na visão da conselheira, não é reconhecido como órgão de controle. Por outro lado, tanto o Conselho Tutelar como o Ministério Público são órgãos institucionalmente constituídos pelo Estado para exercerem poder de coerção. Esse recorte da teoria weberiana aplicada à análise da política pública, conforme exposto por Muller e Surel (2002), serve para exemplificar algumas relações dissimétricas entre o Estado e a sociedade, através das ações previstas em uma dada política. As falas revelam claramente o elemento da força pública, mas não se pode reduzir a compreensão de política e poder somente a esse viés.

Na realidade como sempre, as coisas não são tão simples. Para começar, por causa da extensão contínua das funções estatais ao longo da segunda metade do século XX pode se perguntar até que ponto a dimensão coercitiva ou autoritária das políticas públicas é sempre um critério discriminante. (MULLER; SUREL, 2002, p. 19).

No caso, esta pesquisa se refere à política de combate à evasão escolar com recorte do ensino fundamental e ensino médio ofertados pela rede estadual de ensino. Porém a legislação delimita o campo de obrigatoriedade até os 17 anos. Assim, todo o poder de coerção previsto em lei tende a ser aplicado somente à faixa etária de 4 a 17 anos. Isso leva a questionar como ficam os jovens que completam 18 anos e abandonam a escola? O programa não foi elaborado para essa faixa etária, até mesmo porque é descoberta pela lei. O próprio ECA limita sua instrumentalidade em prol de um público bem específico: a criança de 0 a 12 anos incompletos e o adolescente de 12 a 18 anos, salvo algumas exceções até 21 anos.

É uma política que visa combater à evasão, porém não cumpre por completo essa função, pois as maiores taxas de abandono estão no ensino médio, e o jovem acima de 18 anos nesse nível de ensino escapa ao preceito constitucional de obrigatoriedade. Mesmo que esse jovem retorne ao sistema educacional, na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, prevista em lei, pelo viés supra analisado, não se aplica a força coercitiva do Estado, pois o ensino deixa de ser obrigatório. Tal exemplo possibilita aferir que o poder de coerção do Estado, no interior de uma política pública, apresenta seus limites.

Tendo esse viés do conceito de poder e coerção em Weber (1982) como uma possibilidade de análise da política, segundo apontam Muller e Surel (2002), buscou-se mostrar o jogo político engendrado por conflitos de interesses e poder. Também os diferentes interesses e posições ocupados pelos formuladores a depender do cargo, da forma do discurso, da autoridade, das controvérsias presentes na máquina pública e, ainda, do contexto democrático de elaboração das leis que fazem parte da política.

Os argumentos até agora apresentados baseiam-se em escolha criteriosa de referenciais teóricos com o intuito de entender o jogo de interesses, negociações e relações de poder, no contexto de produção de texto, lembrando que se trata de uma política intersetorial composta por atores internos à estrutura do Estado. No próximo capítulo, pretende-se analisar a correlação entre texto e o contexto da prática, considerando as inter-relações entre os formuladores e atores da política.

4 CONFLUÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE A PRODUÇÃO DO TEXTO E O CONTEXTO DA PRÁTICA NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

Os contextos de influência, de produção de texto, da prática, da estratégia política e dos resultados na abordagem do ciclo de políticas se articulam uns dentro dos outros de forma aninhada. (BALL, entrevistado por MAINARDES; MARCONDES, 2009). São espaços de disputas, de competição e de inter-relação que se movimentam de modo tão complexo que nem sempre podem ser apreendidos no campo da pesquisa. Por esse motivo, são necessários recortes que demarquem qual ou quais contextos serão analisados.

Portanto, neste capítulo, os estudos de Ball, Maguire e Braun (2016), sobre como as escolas fazem as políticas, servirão de base para a análise do contexto da prática, pois refutam concepções minimalistas sobre a ação política. Importa situar o campo empírico da pesquisa, ou seja, três colégios estaduais do município de São José dos Pinhais, e visualizar, nas falas dos atores entrevistados (professores, diretores e pedagogos), os sentidos e significados da política no contexto da prática.

Buscam-se identificar similaridades, diferenças, contradições, resistências, reclamações ou críticas dos atores em relação à política, considerando a forma como ela é atuada. A investigação também se respalda na abordagem do contexto da produção de texto, conectado ao contexto da prática, pois interessa revelar em que medida os atores da política, no interior da escola, contribuem e interferem no texto dos programas, provocando mudanças. Nesse ponto da pesquisa, cabe o respaldo nas falas dos formuladores (Poder Executivo, Ministério Público e Associação dos Conselheiros Tutelares) em confluência com os atores da escola.

A Rede de Proteção Social, por fazer parte do texto da política e do discurso dos formuladores, será analisada diante do debate sobre a intersetorialidade da política a qual foi tratada tanto no primeiro, quanto no terceiro capítulo.

Considerando a delimitação do objeto de pesquisa, serão analisadas divergências e/ou concordâncias entre as falas dos atores da escola e de alguns integrantes da referida rede, abrangendo: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Conselho Tutelar e Promotoria de Justiça do município.

4.1 OS ATORES DA POLÍTICA NO CONTEXTO DA PRÁTICA: SENTIDOS E SIGNIFICADOS DA POLÍTICA

As três escolas pesquisadas (A, B e C) foram escolhidas com o objetivo de abranger maior diversidade em relação ao campo empírico de análise e privilegiar diferentes lugares de atuação da política. Para tanto, pautou-se nos seguintes critérios:

- a) Fazerem parte da rede estadual de ensino do município.
- b) Comporem uma das redes de proteção do território mais extenso do município.
- c) Apresentarem distintos dados de abandono escolar.

Essas escolas fazem parte de um território de atuação da Rede de Proteção Social que, além de outras instituições públicas⁵⁸, abrange, ao todo, sete colégios estaduais, entre as 28 instituições de ensino ligadas à rede estadual do município de São José dos Pinhais.

A escola A apresenta baixo índice de abandono escolar (1,34%); a escola B indica taxas medianas (2,89%); a escola C revela dados elevados em comparação às demais (7,75%)⁵⁹. Os dados quantitativos de abandono escolar serviram para identificar diferentes contextos situados na mesma Rede de Proteção Social e que compõem a variável descritiva das escolas sem o objetivo de comparar o desempenho das mesmas.

Como síntese, o QUADRO 5, elaborado com base nos dados do INEP e nas informações do Projeto Político-Pedagógico (PPP) de cada instituição de ensino, de 2015, mostra algumas características das instituições de ensino pesquisadas. Embora a informações oficiais do INEP exponham dados quantitativos relevantes, optou-se também pelo PPP, por ser uma fonte documental escrita pelos atores das escolas a partir de suas interpretações da realidade local.

⁵⁸ A Rede de Proteção Social do território pesquisado, segundo levantamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA (2016), abrange 2 Centros de Assistência Social, 15 Escolas Municipais, 7 Centros Municipais de Educação Infantil, 8 Colégios Estaduais, 1 Centro Municipal de Atendimento Especializado, 13 Unidades Básica de Saúde, 3 Núcleos de Esporte e Lazer e 4 Entidades não governamentais. (Arquivo do CMDCA/São José dos Pinhais).

⁵⁹ Conforme informações da TABELA 2 desta pesquisa, que demonstra a forma de cálculo das taxas percentuais.

QUADRO 5 - CARACTERÍSTICAS DAS ESCOLAS PESQUISADAS – SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

Identificação	Ano de fundação	Localização/ característica	Horário	Nível de ensino	Número de matrículas	Média de abandono
Escola A	1999	Rural – comunidade centenária formada por colonos	Diurno	Ensino Fund. 6º a 9 ano e Ensino Médio	462	1,34%
Escola B	1998	Urbana – urbanização mais antiga próxima a polo automobilístico	Diurno e Noturno	Ensino Fund. 6º a 9 ano e Ensino Médio	469	2,89%
Escola C	1990	Urbana –urbanização mais recente próximo a polo automobilístico	Diurno e Noturno	Ensino Fund. 6º a 9 ano e Ensino Médio	1245	7,75%

FONTE: Projetos Político Pedagógicos das Escolas (A, B e C); número de matrículas (INEP 2017) e dados de abandono calculados com base no INEP (2012, 2013, 2014, 2015, 2016).

NOTA: Elaborado pela autora (2017).

A escola (A), situada na área rural, atende no período diurno cerca de 462 alunos matriculados⁶⁰, abrangendo ensino fundamental (6º a 9º ano) e ensino médio. Sua história de fundação, segundo a professora (A), foi uma conquista da comunidade através de intercâmbio com as autoridades locais, muito diálogo e abaixo-assinado. “Isso foi em 1999 e daí em 2003 estávamos batalhando para construir a escola junto com as autoridades municipais [...]” (PROFESSORA A, ESCOLA A). Quanto às características da comunidade, de acordo com o PPP (2015), a região tem na agricultura seu principal meio de subsistência, mas também vive da produção de leite, granjas, pedreiras e olarias. Uma qualidade marcante é a religiosidade: “[...] o povo da colônia é bastante religioso e trabalhador”. (PPP, ESCOLA A, 2015).

A escola (B) atende em média 469 alunos⁶¹, localiza-se em área recentemente urbanizada, ainda com características de comunidades rurais.

A comunidade em que se insere nossa escola teve origem na imigração italiana onde seus descendentes permanecem até hoje mantendo muitas das tradições destes bravos colonizadores. Com o passar do tempo esses latifundiários foram dividindo suas terras e novas localidades surgiram. (PPP, ESCOLA B, 2015, p. 8).

Atualmente, com o crescimento do polo industrial no município e a proximidade com a rodovia, houve aumento da população. Em consequência, novos bairros e vilas se formaram ao entorno da escola, e a maioria dos alunos (65%)⁶² utiliza transporte escolar. Apesar do

⁶⁰ CENSO ESCOLAR - INEP, 2017.

⁶¹ CENSO ESCOLAR - INEP, 2017.

⁶² Conforme diagnóstico do Projeto Político Pedagógico da escola.

desenvolvimento urbano, o território ainda “[...] possui uma arborização nativa que ajuda a manter o solo rico em abastecimento de água, porém, por causa do aumento significativo do número de famílias oriundas de diversas localidades corre-se o risco de perder esse patrimônio ambiental”. (PPP, ESCOLA B, 2015, p. 9).

A escola (C) atende, nos períodos diurno e noturno, número elevado de alunos: cerca de 1245⁶³ no ensino fundamental (6º a 9º ano) e ensino médio. Encontra-se em um bairro urbano, caracterizado por um rápido crescimento demográfico devido à proximidade com a rodovia e com um polo automobilístico instalado no município. De acordo com o PPP (2015), um dos problemas enfrentados pela escola é a violência no seu entorno, seguido da repetência, da evasão escolar, da indisciplina e dos conflitos que os estudantes se envolvem.

Para Ball, Maguire e Braun (2016), a localidade onde a escola está situada, as matrículas, a história e a cultura local são dimensões que se inter-relacionam à política. Nesta pesquisa, essas dimensões são identificadas a partir do PPP das escolas que descrevem o entorno, mostram relações com a comunidade local e contam suas histórias de fundação. Também dos dados do Censo Escolar que revelam os números de matrículas e os dados de abandono. E ainda, nas vozes dos profissionais entrevistados, que expressam suas percepções acerca da prática da política.

As três escolas que compõem o campo empírico atraem estudantes de diferentes regiões. As escolas A e B, devido à localização, limitam-se a atender comunidades mais fechadas com vínculos mais fortalecidos. A escola C, situada em área urbanizada e periférica, concentra números elevados de alunos, problemas sociais contingenciados pelo tráfico de drogas, violências, pobreza, falta de infraestrutura entre outros.

[...] mas também aqui tem muitos alunos que vão pra faculdade. É que você não entende a área rural daqui é que o povo quando fala em zona rural parece que pensam naquele buraco lá, distante. Aqui a colônia [X] é diferenciada totalmente, quanto a cultura, o poder aquisitivo. Aqui você não sente diferença do centro de São José. (DIRETORA A; ESCOLA A).

Como a escola é pequena, eu sou do bairro, estudei aqui, então conheço muitos. Os pais foram meus alunos então esse contato fica mais fácil. (DIRETOR B, ESCOLA B).

Então, aqui as famílias são bem presentes na escola. Eles vêm em reuniões quando chamados. Por exemplo, trabalhei numa escola do centro que tem 18 turmas e atende todos os bairros então é mais difícil o contato com a família, já nessa escola as famílias moram nas redondezas. (PROFESSOR D, ESCOLA B).

⁶³ CENSO ESCOLAR - INEP, 2017.

Por ser uma escola muito grande as vezes acaba fugindo do alcance do trabalho pedagógico [...]. (DIRETOR C, ESCOLA C).

Nós enquanto escola já procuramos ajudar, mas eles não querem ajuda, fica mais fácil para eles ficarem ganhando e fazendo nossos alunos pequenos de laranja, então infelizmente esses casos das drogas são complicados. (PEDAGOGA D, ESCOLA C).

Caso de drogas tem bastante mesmo [...]. (PEDAGOGA E, ESCOLA C).

A história retratada no PPP da escola (A) e a fala de alguns profissionais demonstra pertencimento junto à comunidade e vínculos fortes com a cultura e com a religião. A diretora defende a área rural e a cultura da colônia, provoca a lançar um olhar mais crítico, pois no senso comum geralmente é vista como “um buraco” por localizar-se distante do centro da cidade. Os entrevistados reforçam que os moradores valorizam a instituição escolar, pois há uma tradição do povo em reconhecer a importância dos estudos e da disciplina dos filhos, mesmo sendo agricultores. “Eu por ser desde criança participante dessa comunidade, meus pais foram agricultores e eu digo pros meus alunos que não é por serem aqui da colônia que vão deixar de estudar. Vocês podem estudar sim.” (PROFESSORA A, ESCOLA A).

Nessa escola, os dados de evasão são baixos e decrescentes, mesmo no ensino médio (chegando a zero). Todavia, segundo a diretora, os casos de abandono escolar aumentaram com a vinda de estudantes que residem em dois municípios que fazem limite com o bairro. “É que esta escola é fronteira e veio muita gente morar aqui e aumentou a evasão escolar e as faltas.” (DIRETORA A, ESCOLA A).

Nota-se, na fala dessa diretora, a percepção de que ocorre o aumento de casos de abandono escolar devido ao ingresso de novos alunos que passaram a frequentá-la. Por outro lado, os dados dos últimos quatro anos revelam o contrário: decréscimo de casos de abandono escolar. Tendo esse exemplo como preliminar, não somente os números retratam melhores ou piores níveis de desempenho, mas inclusive as percepções que os atores da política têm em relação à realidade. Nesse caso, alunos infrequentes com experiências culturais diversas, com outros costumes e que residem em localidades distantes da colônia exigem mais trabalho e esforço da equipe. Com isso, dão a impressão de que houve aumento dos dados de abandono.

A escola (B), mesmo urbana e em gradativo processo de crescimento demográfico, expressa características rurais. Algumas famílias preservam o cultivo da uva para fabricação de vinho artesanal. Também beneficiam madeira para produção de móveis (PPP, 2005). Os alunos precisam utilizar transporte escolar, pois residem distante. Ao mesmo tempo, o diretor (B) coloca que sua

relação com a comunidade é permeada por vínculos que favorecem o diálogo com os pais. Conforme expõe o professor (D), a escola é pequena e atende uma menor quantidade de alunos, o que contribui para o trabalho de busca ativa.

Os projetos pedagógicos, tanto da escola (A), quanto da escola (B), descrevem algumas identidades culturais da população atendida. Reforçam a origem da comunidade, os meios de subsistência e características que, ao serem entrelaçados com as falas, mostram um certo nível de pertencimento entre a instituição de ensino e as famílias. A primeira escola com fortes laços constituídos por gerações de imigrantes e colonos. A segunda, preserva alguns vínculos com a comunidade local, mesmo admitindo-se mudança no perfil das famílias e gradativas alterações no ambiente natural e nativo da região.

Quando se olha atentamente para o PPP da escola (C), verificam-se poucas informações sobre a cultura local e a história da comunidade. O texto do documento enfatiza o processo normativo de criação da escola que funciona desde 1990. No marco situacional, reforça os problemas enfrentados pela instituição, na maioria, atrelados às situações de violência urbana. As pedagogas (D e E) salientam dificuldades em trabalhar com alunos e famílias devido o problema das drogas. Também relatam situações de indisciplina e muitas demandas de casos.

A realidade da escola (C), apresentada no PPP e nas falas dos profissionais, traz novos elementos de análise que possibilitam entender similaridades entre a atuação e o texto da política, distanciamentos, conformismo ou possíveis resistências e críticas. Essa escola, inserida numa zona de violência urbana, demarca problemas que caracterizam sua identidade num contexto mais plural, dinâmico, de migração populacional, mudanças de endereço e de desempregos. Uma escola que atende a um público diverso, localizada em uma área de maior densidade demográfica em comparação as escolas A e B e com consequentes características que a distinguem.

Considerando o campo empírico apresentado e algumas distinções entre as escolas A, B e C, essa investigação analisa a atuação da política a partir de diferentes dimensões contextuais e não foca somente os números de abandono, sejam eles baixos ou elevados. Os estudos de Ball, Maguire, Braun (2016) explicam que diversos fatores interferem na forma como a política é colocada em prática. Esses autores destacam algumas dimensões contextuais que possibilitam enxergar o movimento da política no contexto da prática das escolas. A síntese do QUADRO 6 mostra essas dimensões.

QUADRO 6 - DIMENSÕES CONTEXTUAIS DA ATUAÇÃO DA POLÍTICA

Dimensões contextuais
<ul style="list-style-type: none"> • Contextos situados (localidade, histórias escolares e matrículas); • Culturas profissionais (valores, compromissos e experiências dos professores e “gestão da política” nas escolas); • Contextos materiais (funcionários, orçamento, edifícios, tecnologia e infraestrutura); • Contextos externos (grau e qualidade do apoio das autoridades locais, pressões e expectativas de contexto político mais amplo, como classificações do <i>Ofsted</i>, posições na tabela de classificações, requisitos legais e responsabilidades).

FONTE: BALL, MAGUIRE, BRAUN (2016, p. 38).

O quadro apresenta algumas dimensões contextuais que envolvem a prática da política e, por sua vez, relacionam-se a forma como os sujeitos da política a significam, de duas maneiras: pela interpretação e pela tradução. (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016). A interpretação se refere a uma primeira leitura da política, um significado que aos poucos começa a fazer sentido e relacionar-se. Parte de um enquadramento menor para outro maior. “A interpretação é um processo político institucional, uma estratégia, uma ‘cadeia de gênero’, um processo de explicação, esclarecimento e criação de uma agenda institucional”. (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 69).

Enquanto a interpretação se revela no momento em que a política é apresentada, seja em reuniões ou textos, a tradução vincula-se as linguagens da prática. “A *tradução* é uma espécie de terceiro espaço entre a política e a prática. É um processo iterativo de fazer textos institucionais e colocar os textos em ação, literalmente ‘atuar’ sobre a política.” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 69, grifo dos autores). Esse conceito carrega valores simbólicos, nem sempre observáveis, pode ocorrer em diferentes momentos (na sala de aula, nos corredores, em reuniões, eventos), é recodificado por materiais, atividades, procedimentos e orientações que funcionam como táticas de encenação da política.

Esses dois significados ao serem explorados delineiam a atuação da política pelos sujeitos dela (atores). Ambos são “diferentes partes do processo de política e têm diferentes relações com a prática, mas também interagem em pontos que relacionam mais diretamente práticas às prioridades”. (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 72). A atuação também interage com as quatro dimensões apresentadas no QUADRO 6.

Ainda que a teoria contemple as quatro dimensões, a análise é explicada a partir de três delas, ou seja, os contextos situados, as culturas profissionais e os contextos materiais. Na

apresentação do campo empírico, as características das escolas sistematizadas no QUADRO 5, já demonstram relação com os contextos situados (QUADRO 6). E, no decorrer deste estudo, revelam aspectos que interferem na política.

A descrição das escolas, suas identidades e histórias expressam o lugar de fala dos atores da política. Nas entrevistas, as falas dos professores, diretores e pedagogos se reportam ao texto do programa elaborado em 2013, com algumas inferências, a FICA, criada em 2005. O programa prescreve ações a serem executadas tanto pelos atores internos à escola, quanto aos externos (Rede de Proteção Social). Porém o que se coloca central na análise são as inter-relações entre estes atores em relação ao texto escrito da política.

O QUADRO 7, a seguir, sistematiza aproximações, diferenças, contradições, críticas, reclamações e resistências dos atores em relação ao texto do Programa de Combate ao Abandono Escolar de 2013. Ele foi elaborado com base nas respostas dos entrevistados que atuam nas escolas.

QUADRO 7 – SINOPSE DAS ENTREVISTAS COM PROFESSORES, DIRETORES E PEDAGOGOS DAS ESCOLAS

(continua)

Similaridades	Diferenças	Resistências
Percepções gerais - Informação/ aviso das situações de infrequência à equipe pedagógica raramente com listagem de nomes; - Orientação sobre procedimentos em caso de infrequência aos professores (via setor pedagógico, reuniões, semanas pedagógicas e conselho de classe); - Orientações sobre o programa aos pedagogos e diretores via Núcleo de Educação (em reuniões); - Devolutiva do setor pedagógico aos professores quanto aos encaminhamentos; - Não utilização da FICA pois mudou o programa; - Conhecem o fluxo e utilizam algumas estratégias de busca ativa (contatos telefônicos, recados, bilhetes, identificação dos motivos); - Setor pedagógico é identificado tanto pela direção, quanto professores como responsável pela condução do fluxo do programa;	Percepções gerais - Comunicação informal das faltas (sem uso de formulários ou fichas, ou seja, na oralidade); - Reposição do conteúdo acontece dentro das condições de cada professor e com dificuldades; - Raras situações de visita domiciliar condicionada aos vínculos comunitários; - Pouca participação dos pedagogos nas reuniões da Rede de Proteção Social; - Não utilização dos formulários que compõem o programa, cada escola cria seus instrumentais (autonomia); - Utilizam estratégias não orientadas pelo núcleo ou SEED para evitar o lançamento dos 25% de faltas no Sistema Estadual de Registro Escolar (SERE);	Percepções gerais - Falta de devolutiva dos casos encaminhados aos órgãos que compõem a Rede de Proteção Social com ênfase ao Conselho Tutelar; - Falta de recursos humanos, de infraestrutura e de tempo na hora atividade para reposição do conteúdo aos alunos infrequentes que retornam à escola; - Dificuldade de visualização das faltas no Registro de Chamada Online (RCO). Relatório a outro setor ou contagem manual; - Poucas orientações para implantação do SERP em uma das escolas pesquisadas (dificuldade manuseio, sem interlocução com RCO, não acessado pela rede); - Reclamações e descontentamento quando se utilizava a FICA (burocratização, morosidade, falha nos encaminhamentos, ficha muito extensa);

(conclusão)

<p>Percepções pontuais</p> <ul style="list-style-type: none"> - Utilização dos formulários nas intervenções com a famílias; - Acordos e combinados com alunos e famílias ao se constatar problemas com infrequência escolar (há recíproca); - Encaminhamento ao Conselho Tutelar e Ministério Público somente após esgotadas as ações da escola; - Utiliza planilha advinda do Núcleo constando informações sobre infrequência escolar (motivos, número de alunos, etc.); - Articulação satisfatória entre setor pedagógico e CRAS para realização de busca ativa; 	<p>Percepções pontuais</p> <ul style="list-style-type: none"> - Encaminhamento dos casos de infrequência ao Conselho Tutelar sem esgotar as possibilidades; - Solicitação de apoio à Patrulha Escolar que orientou a convidar o aluno a retirar-se da escola; - Sistema Educacional da Rede de Proteção (SERP) não implantado em todas as escolas pesquisadas⁶⁴; 	<p>Percepções pontuais</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta política de Formação continuada da SEED; - Não aceitação da tarefa de realizar visita domiciliar e envio de relatório à SEED com argumentos de oposição à visita domiciliar; - Imposição da Promotoria do Município para a escola aceitar casos de alunos evadidos; - Falta de articulação com a rede (está no papel, nas leis mas não na prática, serve para manter o <i>status quo</i>); - Crítica à escola como espaço de exclusão social, não consegue trabalhar com as diversidades, com as violências, com os marginalizados e culpabiliza os alunos e isso resulta na evasão; - Pedagogos ficam resolvendo tantos problemas (apagando incêndio) que os impedem de participar da rede ou acompanhar os alunos. Cumprem tarefas, mas parece que a escola está omissa. - Assuntos tratados pela rede não condizem com as expectativas em relação aos casos encaminhados;
--	---	--

FONTE: Entrevistas com diretores, pedagogos e professores das escolas pesquisadas em 2017

NOTA: Elaborado pela autora (2017).

No QUADRO 7, as *percepções gerais* sinalizam falas recorrentes dos entrevistados que se repetem entre as escolas, com maior ou menor ênfase. As *percepções pontuais* remetem a posicionamentos singulares de alguns profissionais que em alguns casos se contrapõem a visão mais comum (geral). A primeira coluna do QUADRO 7 sistematiza falas dos atores que se aproximam do texto da política e expressam similaridades. A segunda coluna apresenta diferenças e contradições em relação ao quadro normativo da política, com argumentos que se afastam da prescrição e demonstram formas distintas de interpretar a política. Na terceira coluna, optou-se por uma perspectiva analítica que demonstra as falas de resistência as quais se expressam através das críticas, reclamações ou mesmo omissão dos atores em relação à política.

⁶⁴ O Sistema Educacional da Rede de Proteção (SERP) está em processo de implantação em uma das escolas pesquisadas. Iniciou nessa escola em junho de 2017, apenas um mês antes da entrevista. Por esse motivo, optou-se por não analisar as falas correspondentes ao sistema.

Ao penetrar nas falas e ouvi-las com cuidado, as dimensões contextuais se evidenciam de forma ora objetiva, ora subjetiva e em vários pontos escondidas, seja na conformação com a política, seja na crítica ou nas contradições. Além disso, as respostas dos atores se referem a um determinado período de atuação da política, a contextos locais e macrocontextos de influências que mudam com o tempo, assim como, múltiplas dimensões contextuais podem interferir, favorecer ou mesmo ressignificar a prática. O discurso desses profissionais denota alguns significados da política, seja nas estratégias de interpretação do texto, seja nas táticas de tradução ou intrincadas em ambas. Ademais, alguns desses significados são atrelados às dimensões contextuais capturadas nas falas, no PPP das escolas e no texto dos programas, tomando-se a precaução de perceber inter-relações entre os sujeitos, pois é o objetivo desta pesquisa.

Quanto ao texto da política, como visto na seção 3.1 da pesquisa, passou por algumas transformações que resultaram na criação do programa elaborado em 2013. O novo documento serve como um “guia” para a condução do trabalho nas escolas e demais setores que fazem parte da Rede de Proteção Social. Por isso, tanto as orientações do programa, quanto o conteúdo dos quadros 6 e 7 são referências para entender os movimentos da política na prática.

As subseções a seguir (4.1.1 e 4.1.2) abrangem as falas de diretores, pedagogos e professores com ênfase na identificação dos casos de abandono escolar, busca ativa e trabalho pedagógico com o estudante infrequente. A seção 4.2 respalda-se no discurso dos formuladores e atores da política e demonstra alguns aspectos que interferem na mudança do texto da política e conforme o QUADRO 7 foca os instrumentais do programa de 2013. Na seção 4.3, a análise se abre para confluências e divergências entre formuladores e atores da escola abrangendo a intersetorialidade com outros atores da política (Conselho Tutelar, Centro de Referência de Assistência Social através da Rede de Proteção Social e Promotoria de Justiça).

4.1.1 Identificação dos casos de infrequência escolar e busca ativa

A política de combate à evasão escolar vem sendo praticada no estado desde 2005, com uma metodologia que basicamente sugere a identificação dos casos de infrequência, a comunicação ao setor pedagógico e ações de busca ativa. Os profissionais das três escolas pesquisadas demonstram ter clareza desses procedimentos.

Na fala dos professores,

Dentro da escola já somos orientados se o aluno teve três faltas consecutivas já avisar a secretária da escola, a pedagoga também a diretora e daí esses tomarão as devidas providências. (PROFESSORA A, ESCOLA A)

[...] a gente comunica a pedagogia coloca o nome elas vão entrar em contato com pai mãe ou responsável para saber o que está acontecendo. (PROFESSORA B, ESCOLA A).

Quando a falta é consecutiva, 3 faltas consecutivas ou 5 alternadas o nosso padrão é de avisar a secretaria ou o setor pedagógico. (PROFESSORA C, ESCOLA B).

Nas escolas onde trabalho a gente encaminha para a equipe pedagógica ou para a secretaria da escola. Faltas seguidas ou consecutivas. (PROFESSOR D, ESCOLA B).

A primeira coisa que fazemos é quando essas faltas são consecutivas, eu faço minhas anotações no meu caderno que é dividido em turnos, manhã e tarde e passo minhas anotações para a equipe pedagógica para que eles procurem a família. Pergunto aos alunos e se sabem o motivo das faltas. (PROFESSORA F, ESCOLA C).

Ainda na semana passada fiz isso, organizei uma lista de acordo com RCO e daí passei para o setor pedagógico para tomarem as providências e estão ligando para os pais para saber se o aluno vem ou desistiu e não vai mais vir esse ano. Esse é o procedimento que nos indicaram para fazer. (PROFESSORA G, ESCOLA C).

A interpretação, como estratégia, envolve vender a política (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016). Ela é apresentada aos atores de várias formas, compreendida a partir das percepções pessoais e contextos institucionais e traduzida. Há um processo de codificação do texto, como se ele explicasse ao professor o que precisa fazer. No caso do programa, desde 2005, os documentos orientam a ação docente de comunicar os casos de infrequência e praticamente não houve alteração em 2013:

[...] comunica imediatamente a equipe pedagógica, assim que constatada a ausência reiterado do aluno por cinco dias letivos consecutivos ou sete alternados no período de um mês, preenchendo o correspondente formulário de controle de frequência (PARANÁ, 2005, p. 10).

Cabe aos **professores** ao constatarem a ausência não justificada nos casos previsto em lei, do(a) estudante por 05 (cinco) faltas e/ou dias consecutivos, ou 07 (sete) faltas e/ou dias alternados no período de dois meses (60 dias), comunicar, **imediatamente**, à equipe pedagógica da escola utilizando o **CONTROLE INTERNO DE FALTAS INJUSTIFICADAS**. (PARANÁ, 2013, p. 8, grifo no original).

De fato, todos os professores entrevistados dizem realizar a ação enunciada pelos documentos, ou seja, avisam, comunicam, informam tanto a equipe pedagógica, quanto a direção escolar. Não se verificou resistência com relação a essa prática e vários ainda sinalizam táticas de

atuação através de quadros de aviso, registros no caderno, listas obtidas do Registro de Chamada On line (RCO). Explicam que recebem tais orientações dos pedagogos nas semanas pedagógicas, reuniões pedagógicas e conselhos de classe.

Parece que essa ação foi incorporada à prática docente e passou a fazer parte da rotina institucional. A exemplo, em uma das escolas, no momento da entrevista com o diretor, um professor deixou um pedaço de papel com os nomes de alguns alunos faltosos. Nas falas, eles comentam que esse assunto é frequentemente tratado nas reuniões a ponto de criarem estratégias de controle dos casos de alunos infrequentes.

É colocado lembrete na sala dos professores, no quadro. Que as vezes tem professores que não participaram da reunião então sempre recebemos folha por escrito com orientações de como preencher um livro de chamada e como observar essa questão de falta dos alunos. (PROFESSORA A, ESCOLA A).

Por que existe um sistema de aviso que fica no quadro em edital. O aluno x está com caxumba, coisa assim. Aí quando a gente identifica que alguém está faltando e não está no hall dos avisos informamos oralmente a equipe. (PROFESSORA C, ESCOLA B).

Nas três escolas, foi possível visualizar quadros de aviso, nas salas dos professores, contendo nomes de alunos e motivos das faltas. Os atores criam condições materiais e procedimentos para realizar a política. Organizam “[...] diferentes tipos de criatividade e espaços de intervenção e ‘produção’ em cada caso.” (BALL, MAGURE, BRAUN, 2016, p. 70). Interessante que ao olhar para o texto dos programas de 2005 e 2013, ambos orientam a preencher um formulário com o nome dos alunos infrequentes. O Programa de Combate ao Abandono Escolar chega a negritar essa explicação e dedica mais um parágrafo ao texto, orientando sobre a prática. Coloca, em anexo, um modelo de ficha de controle interno de faltas e sugere que fique exposto na sala dos professores.

Na prática, a interpretação do texto recomenda comunicar as faltas ao setor pedagógico e, para isso, os professores utilizam táticas de atuação e agem de forma diferente do prescrito no documento. As escolas (A) e (B), o fazem de modo informal (na oralidade),

Como nossa escola não é tão grande então geralmente falando só. (PROFESSORA A, ESCOLA A).

O aviso é informal ou tem essa ficha que a gente tinha que preencher e dialogar com a pedagoga, mas no dia a dia é informante ok. (PROFESSORA B, ESCOLA A).

A gente tem um canhotinho que preenchemos né, mas a maior parte das vezes a fazemos oralmente mesmo. Daí a pedagoga anota no caderninho e as vezes no pré-conselho a gente tem a reunião e a gente conversa sobre isso. (PROFESSOR D, ESCOLA B).

Nenhum professor comentou que utiliza algum tipo de ficha mais elaborada. O professor (D) até menciona que há uma ficha chamada de “canhotinho”, mas que na sua prática é mais fácil conversar com a pedagoga, a qual faz as anotações. Na escola (C), devido à maior quantidade de alunos e turmas anotam em papéis, elaboram listagens e copiam os nomes do RCO.

Tem um formulário, mas ao meu ver com duas aulas, não vejo resultado positivo dessa grade em que matemática e português tem cinco aulas e outras disciplinas no meu caso, história tem duas aulas. Então, mesmo que solicitem esse material além do RCO e do meu caderno ainda eu vou ter que anotar numa outra folha e trazer para a pedagoga? Eu acho assim, que as pedagogas fazem esse trabalho é muito bom mas eu não tenho tempo pra fazer isso então o que eu faço, normalmente aviso para equipe pedagógica que o aluno está faltando que tomem providências e aí pensando que a equipe olhe no RCO e ainda eu falo: olha está vendo, está faltado, está sem nota. Porque eu não tenho tempo de pegar fichas e ficar preenchendo. (PROFESSORA F, ESCOLA C).

Os contextos situados aparecem com ênfase nas falas dos atores como forma de justificar as limitações para executar o programa. Aqueles que possuem maior número de disciplinas e mais turmas têm dificuldade de realizar as ações como o registro no RCO, as anotações de alunos faltosos e a reposição de conteúdo. Já nas escolas pequenas, com poucos alunos, verifica-se através das falas que é mais fácil articular o trabalho. Uma ação aparentemente simples de ser realizada como, por exemplo, preencher uma ficha, no campo da prática, passa por ressignificação. Acontece que independentemente do contexto, o programa é o mesmo, com orientações que não consideram as dinâmicas e complexidades locais.

Em relação à busca ativa realizada pela equipe pedagógica, os argumentos revelam contextos situados. Exemplificam casos de alunos infrequentes e salientam dificuldades e complexidades das situações de abandono escolar tais como violência, drogas, gestação precoce, desinteresse do aluno, falta de limites e indisciplina. Isso é prevalente na escola (C), com menor ênfase nas escolas (A) e (B). Para Ball,

Se você tem uma escola com muitos recursos e muito dinheiro, professores muito experientes, alunos muito cooperativos, a “atuação” torna-se um pouco mais fácil do que na situação em que temos alunos com enormes dificuldades de aprendizagem, poucos recursos, instalações precárias, professores muito inexperientes; então todo o processo é diferente. (BALL, entrevistado por MAINARDES; MARCONDES, 2009 p. 305-306).

Ao atentar-se para a fala dos pedagogos, verifica-se que conhecem o fluxo e fazem uso de algumas estratégias de busca ativa conforme estabelece o programa. As principais ações abrangem contatos telefônicos, recados, bilhetes e identificação dos motivos de infrequência escolar.

O primeiro contato é com a família após eu receber o comunicado do professor de que o aluno está com faltas. Então vou na sala para investigar, pois os alunos se conhecem e daí se envia bilhetes, pois uma dificuldade que temos aqui é o telefone. Temos falta de telefone o que dificulta. Temos que emprestar um particular, por isso fazemos ligação para casos extremos somente se conseguir contato com bilhete por isso primeiro enviamos bilhetes por colegas, vizinhos, funcionários, pois muitos conhecem e levam na casa da família. E na escola não fiz a busca ativa da visita, mas eu encaminho bilhetes, recados, contatos telefônicos neste sentido e assim, quando são casos de doença, embora a família geralmente vem prontamente comunicar. (PEDAGOGA A, ESCOLA A).

Bom, aqui nós temos poucos casos, dois a três gritantes. A princípio tentamos entrar em contato com a família e se ela diz que vai voltar e não aparece, o segundo passo é encaminhar para ao Conselho Tutelar enviando um ofício. A gente espera, mas mesmo assim continuamos insistindo, cobrando e ligando junto aos responsáveis legais que assinaram a matrícula do aluno. Depois se não nos derem resposta a gente retorna para o conselho. (PEDAGOGA B, ESCOLA B).

Em relação ao procedimento começa com a falta, onde o professor deve acompanhar a frequência do aluno na sala de aula. [...] Você tem que ligar para a casa do aluno. [...] Agora, ligar, mandar recado por ele, pegar o telefone é um outro problema, porque eles trocam de telefone como trocar de roupa, às vezes eles cadastram um número e em semanas mudam. (PEDAGOGA C, ESCOLA C).

Mais uma vez, verifica-se que o texto da política é interpretado conforme as orientações gerais, porém as traduções envolvem práticas seletivas do que é possível ser realizado nesta ou naquela escola e do que não é executado. Uma das pedagogas ignora a orientação de esgotar as ações da escola. Ela é enfática ao dizer que, nos casos mais graves, insiste com a família, mas ao mesmo tempo envia ofício ao Conselho Tutelar. Chega a argumentar que, se pudesse, levaria os relatórios direto ao Ministério Público. Não o faz porque o diretor a impede: “[...] ele disse, não adianta você ir porque vão te questionar se foi para o Conselho Tutelar.” (PEDAGOGA, B, ESCOLA B). Percebe-se, com esse exemplo, que nas inter-relações, dentro do ambiente escolar, as táticas são negociadas e se baseiam na forma como interpretam a política através de estratégias, pois o texto do programa apresenta uma sequência passo a passo de como agir e a quem encaminhar. Há uma organização hierárquica de procedimentos que diante das dificuldades daquela profissional, poderia ser rompida.

Outro ponto observado refere-se às condições estruturais. Na escola rural (A), a falta do telefone se coloca como um problema material que conduz a equipe a encontrar outras

possibilidades de contato com a família. Na escola urbana (C), existem linhas telefônicas, mas a dificuldade é o contato com a família justamente por trocarem o número de celular periodicamente. Esses diferentes contextos materiais influenciam na forma de atuação da política, de modo que os atores precisam reorientar suas ações e acabam desmontando aquele passo a passo idealizado no texto da política.

No caso da visita domiciliar como parte das ações de busca ativa, as respostas aparecem como algo isolado da política e atrelada aos vínculos comunitários, a morar perto e conhecer a família. Não há uma ação institucional voltada para essa prática, a ponto de uma das pedagogas comentar que “[...] a Secretaria de Estado não tem essa orientação pra gente, até porque a gente não dá conta.” (PEDAGOGA B, ESCOLA B).

Ao analisar essa fala, nota-se um problema de interpretação da política em relação ao texto do programa que enfatiza a possibilidade da visita domiciliar como estratégia de busca ativa. O programa expõe que a visita domiciliar “[...] será organizada pelo Diretor da instituição de ensino, determinando os responsáveis pela execução da ação, lembrando que todas as ações efetuadas na escola devem ser registradas para respaldo futuro.” (PARANÁ, 2013, p. 9).

Quando os formuladores da política enfatizaram que o conceito de busca ativa gerou debates e contou inclusive com a presença do sindicato, na época, o problema era quem assumiria o trabalho e quem faria a visita domiciliar. O dilema se resolveu, do ponto de vista normativo e prescritivo, quando os gestores da Secretaria de Estado da Educação, em 2012, assumiram a tarefa e a deslocaram para os pedagogos das escolas. Mas, no contexto da prática, a ação de se fazer a visita domiciliar se distingue entre as escolas A e B, situadas em comunidades mais fechadas, da escola C, com características de periferia urbana e maior número de matrículas.

[...] já aconteceu de eu ir na casa também quando é mais perto pois aqui é tudo muito longe. Quanto ao Ministério Público e ao Conselho Tutelar nós não enviamos tão direto assim, porque a gente resolve e não há tanta necessidade de já enviar. (DIRETORA A, ESCOLA A).

Ela engravidou e queria desistir, então a gente foi na casa dela, ela tinha ganhado bebê achava que não ia dar conta e então a gente mandou trabalho pra ela fazer em casa. Então a gente vai atrás [...]. Não é visita domiciliar é que eu sou daqui e num raio de 5 ou 10 km a gente conhece todo mundo, onde moram [...]. Eu acho que foi um caso isolado dessa menina, porque ela é muito inteligente, de repente ela ia perder o ano pela gravidez ia ficar em casa. A gente não tem essa prática de fazer visita. (PROFESSORA A, ESCOLA A).

Primeiro tentamos ligar. Se não consegue, falamos com um parente e geralmente acontece isso com parente, já resolve. Mas, qualquer coisa, a gente vai na casa. Porque conhecemos bem o local, são pouquíssimos que vem de fora de outros bairros, mas geralmente quando

tem problemas que conseguimos resolver. São poucos os casos. Tive um caso que já fizemos visita com a pedagoga. (DIRETOR B, ESCOLA B).

A noite a gente não faz visita na casa, pois é um bairro bem perigoso, uma comunidade bastante vulnerável. (PEDAGOGA C, ESCOLA C).

Por isso, o nosso problema com eles é uma demanda grande. Tem os de 13 e 14 no 7º ano, temos até de 17anos no 7º ou 8º ano, tem caso que a gente teve que transferir do horário devido ao seu tamanho. É uma situação bem complicada. (PEDAGOGA D, ESCOLA C).

No contexto da prática, o setor pedagógico é identificado tanto pela direção, quanto por professores como responsável pela condução do fluxo do programa, especialmente na ação de busca ativa. Porém, quanto às visitas domiciliares, alguns entrevistados comentam que já realizaram visita, mas não porque há uma determinação da secretaria e sim por esforço próprio. Pesa a relação da escola com a comunidade, cujos vínculos estimulam a equipe a “buscar” o estudante em sua casa, a entender os motivos de sua ausência e a procurar soluções. A diretora, que atua há mais de dez anos na função e reside no bairro; a professora, que argumenta sua preocupação com a aluna por ser inteligente e capaz; o diretor, que foi também professor dos pais daquele aluno faltoso. Todos eles movidos por suas convicções pessoais e motivados por contextos locais favoráveis.

No caso da escola (C), a pedagoga faz um pequeno comentário sobre o motivo de não realizar a visita domiciliar, devido à vulnerabilidade do bairro, inserido num contexto de violência. De um lado, ter laços comunitários e vínculos com os pais favorecem a busca; por outro, transitar no contexto de violência do meio urbano e atender uma elevada demanda de alunos são fatores que dificultam a visita domiciliar. Os dados empíricos mostram que, embora haja uma normatividade da política em relação à visita domiciliar, o que funciona nas escolas A e B é uma prática já estabelecida que independe da orientação dada pelo programa, a ponto de uma das pedagogas admitir que a “Secretaria de Estado não tem essa orientação”. (PEDAGOGA B, ESCOLA B). Por outro lado, a escola urbana não executa a norma devido a múltiplas complexidades correlatas do seu entorno, composto por comunidades vulneráveis, e também dada a alta demanda de alunos atendidos. As dimensões contextuais interferem na atuação dos sujeitos independente de existir ou não um programa que lhes diga o que fazer.

Para a pedagoga (A), que já atuou na gestão da Secretaria de Estado da Educação do Paraná, justamente no período de implantação do programa, “[...] a questão da busca ativa quando ela foi direcionada foi focada somente para a visita domiciliar, mas não é, pois a partir do momento que

eu ligo e mando recado, estou fazendo busca ativa”. Essa profissional explica que houve interpretação equivocada acerca do entendimento do que significa a busca ativa, com foco na visita domiciliar. Argumenta,

Se você ler e interpretar, eu vejo que é a dificuldade nossa com o Estado, pois colocam o documento e encaminham e não fazem uma orientação inicial que seria formação inicial, aí com as minhas limitações leio e interpreto aquilo e acredito daquela forma depois para conseguir mudar a minha interpretação só com muita formação. (PEDAGOGA A, ESCOLA A).

A política se apresenta de múltiplas formas aos atores que a colocam em prática. A depender do mecanismo utilizado pela Secretaria, as escolas capturam o conteúdo do texto, interpretam-no e utilizam diferentes táticas de atuação da política. Segundo a exposição da pedagoga, existem falhas na comunicação que acabam interferindo no jeito de entender a política. A mesma profissional reclama da falta de formação continuada que deveria ser ofertada pela Secretaria Estadual. Outra professora relembra uma das orientações advindas da Secretaria Estadual acerca da visita domiciliar e comenta:

O que até hoje é motivo de piada interna foi uma orientação que chegou, não vou saber te dizer quando, mas foi orientado que tanto direção, quanto pedagogos, precisariam visitar a casa dos alunos para se inteirar do que acontece com esse aluno e descobrir porque ele não está vindo, saber quais as dificuldades. E isso se tornou piada, pois a gente mal tem funcionários dentro da estrutura escolar para dar conta dos que estão aqui, ainda você vai ter que se dispor da pedagoga única que você tem na escola que é responsável por todos os alunos do período para que ela pegue seu carro e vá visitar os alunos que tem problema? (PROFESSORA C, ESCOLA B).

Durante as entrevistas, quando indagados sobre a visita domiciliar, os demais profissionais não mencionaram situações de resistências ou desconfortos. A fala dessa professora foi singular, como uma lembrança de algo já superado há algum tempo. De acordo com Ball (2006), a temporalidade também é um importante elemento constitutivo da política e a altera. “Mudanças de consciência, práticas adaptativas, as artes da resistência e da manobra, ‘fluxos de valores’ acontecem lentamente, às vezes até de forma imperceptível ao longo do tempo.” (BALL, 2006, p. 22). Se a indagação sobre o procedimento de busca ativa com a visita domiciliar fosse no período de fomento das discussões, é provável que as respostas desses profissionais frente ao assunto seriam diferentes.

4.1.2 Trabalho pedagógico com o estudante infrequente

O programa orienta uma série de procedimentos de busca ativa. E, após o retorno do aluno à escola, prevê uma avaliação pedagógica com o objetivo de “[...] detectar possíveis deficiências de aprendizagem e/ou perda dos conteúdos ministrados durante sua ausência, com o subsequente planejamento de atividades em regime de contra turno destinadas a assegurar o bom aproveitamento escolar.” (PARANÁ, 2013, p. 10).

Em termos prescritivos, o art. 13 da LDB incumbe os docentes de: “III – zelar pela aprendizagem dos alunos; IV – estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento.” A Resolução nº 07/2010 que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos no inciso VI do art. 32, estatui que a ação pedagógica no âmbito da avaliação deve “assegurar tempos e espaços de reposição dos conteúdos curriculares, ao longo do ano letivo, aos alunos com frequência insuficiente, evitando, sempre que possível, a retenção por faltas.” No mesmo sentido, a Resolução nº 02/2012 das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, no inciso XIII do art. 15 determina que sejam realizadas “atividades complementares e de superação das dificuldades de aprendizagem para que o estudante tenha sucesso em seus estudos.” (BRASIL, 2013, p. 199).

Com base no preceito legal, o Programa de Combate ao Abandono Escolar (2013) expõe que:

O fato de o(a) estudante não ter condições de progredir de série em virtude do número de faltas registradas não impede sua reinserção escolar, devendo receber as orientações e o suporte devidos para futura readequação idade-série, a partir de um *Plano Personalizado de Atendimento* voltado à aceleração da aprendizagem com aproveitamento. (PARANÁ, 2013, p. 14, grifo nosso).

No contexto da prática das escolas pesquisadas, a reposição do conteúdo acontece dentro das condições de cada professor e com dificuldades que variam, desde a falta de recursos humanos, de infraestrutura e de tempo na hora atividade até mesmo situações de indisciplina e desinteresse do aluno.

Eu digo assim: olha você é bom em matemática pode ajudar teu colega? Pois às vezes na linguagem do coleguinha pode ser diferente. Então essa dinâmica eu faço em sala de aula. [...] Não temos professor de reforço nada, nada. Você tem que criar estratégias em sala de aula para seguir junto com o outro. (PROFESSORA A, ESCOLA A).

Como temos uma carga horária maior dá nesse intervalo, mas na sala de aula enquanto outros alunos estão fazendo atividade você coloca o aluno ao seu lado e tenta repassar para

ele. Ou mesmo durante uma aula você reserva um trabalho e sabe que dois ou três alunos estão em defasagem você separa e faz a atividade com ele. (PROFESSORA B, ESCOLA A).

A questão é o dia à dia, a dinâmica da escola. Se você tivesse um contra turno ou uma maior carga horária de hora atividade até poderia ter condição de dizer venha num contra turno para trabalhar o conteúdo, mas dentro da dinâmica que a gente tem de sala de aula, de correção de provas e instrumentos isso não é possível. Então, o indivíduo ficou fora ele tem que pelear e buscar, ele tem que buscar o conteúdo no caderno com os colegas [...]. (PROFESSORA C, ESCOLA B).

Não há tempo hábil para fazer a recuperação de um aluno específico. Basicamente o aluno vai para a sala de aula e seja o que Deus quiser, porque não há uma política específica, um acompanhamento para que esse aluno consiga recuperar o conteúdo que perdeu. (PROFESSORA E, ESCOLA B).

Então vou falar de minha realidade, sou bem criteriosa. Se o aluno começou a estudar em agosto, não tem as primeiras notas mas ele começou tardiamente nem eu, nem o aluno tem culpa disso, normalmente eu avalio daqui para frente. Depende da situação peço algum trabalho atrasado e daí vai a critério do professor, se dobra uma nota etc... Quanto a recuperar o conteúdo quase impossível se você tem 40 alunos na sala. Agora se o aluno frequentou o começo, parou e frequentou de novo eu procuro saber o que aconteceu. [...] Eu já escutei de mãe se eu poderia fazer trabalhos extras porque a filha não gostava de levantar cedo, estava muito frio e eu respondo: não tem trabalho extra! [...] Tem alunos em piores situações possíveis mas está todo dia ali tentando, o aluno que chegou do nada sem justificar, sem atestado, sem problemas familiares e simplesmente não estava fim de vir, então o que eu posso fazer? Eu me dedico dali pra frente, incentivo, peço trabalho e que os colegas deem força para acompanhar a turma. [...] embora que eles são muito agitados se eu der espaço de 10 minutos sem orientação vira um caos total eu consigo fazer o acompanhamento dos alunos enquanto atividade. De outra forma não. (PROFESSORA G, ESCOLA C).

Os professores, dentro das suas possibilidades, criam condições para repor os conteúdos e admitem que não é uma tarefa fácil. Diferentes táticas são usadas: alguns fazem atividades em sala de aula, pedem para os colegas ajudarem, outros enviam trabalhos para casa. Verifica-se um esforço individualizado por parte desses profissionais de modo que as orientações do programa sequer interferem nessas práticas. Nenhuma das respostas mencionou a elaboração de um Plano Personalizado de Atendimento, conforme prescreve o programa.

De modo geral, o aluno em situação de defasagem acaba sendo responsabilizado e culpabilizado pela sua infrequência, pois precisa se esforçar para apreender os conteúdos perdidos. Essa culpabilização não pode ser atribuída exclusivamente ao professor, pois uma política que visa à permanência do aluno na escola precisa dispor de mecanismos que favoreçam as condições de aprendizagem.

Segundo as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (2013), a educação escolar deve empenhar-se em assegurar o ingresso, a permanência e o sucesso de todos

os grupos da população especialmente àqueles em situação de desvantagem social e excluídos na sociedade, contribuindo para eliminar as desigualdades produzidas historicamente e agindo sobretudo para a redução da evasão, da retenção e das distorções de idade-ano/série. (CNE. Resolução 4/2010)⁶⁵. O documento reforça a necessidade de “[...] problematizar o desenho organizacional da instituição escolar que não tem conseguido responder às singularidades dos sujeitos que a compõem.” (BRASIL, 2013, p. 152).

Não há uma forma linear de entender os posicionamentos de cada sujeito no interior da escola. Existem múltiplas relações entre a cultura escolar, construída historicamente, e a cultura profissional, atrelada à visão de mundo de cada sujeito. Essas culturas são dimensões contextuais que interagem e ao mesmo tempo interferem na atuação da política. O que prevalece, no contexto das escolas pesquisadas, é de certa forma a dificuldade de se garantir a (re)inclusão de alunos em situação de abandono ou infrequência. Embora o texto do programa enfatize que “[...] professores, equipe pedagógica e direção proporcionarão ao estudante um ambiente receptivo e acolhedor, contando com ações pedagógicas de adaptação curricular, quando verificada necessidade” (PARANÁ, 2013, p. 14), na prática esses profissionais verbalizam múltiplas dificuldades.

Em relação ao acompanhamento do aluno infrequente, o programa não interfere na prática. Quando ele é reinserido, cada professor atua da sua maneira e conforme as condições possíveis. Verifica-se uma distância entre a prescrição legal que determina o acompanhamento do aluno e as condições reais de se realizar essa prática. Todas as escolas revelam fragilidades que acabam por ampliar situações de exclusão do aluno infrequente, mesmo após o seu retorno ao ambiente escolar.

Uma das professoras, faz uma crítica à escola como espaço de exclusão social, pois não consegue trabalhar com as diversidades, com as violências, com os marginalizados. Responsabilizam-se os alunos. Isso resulta na evasão.

Vamos lá recuperar, mas no fundo isso tudo é uma falácia, como disse que a instituição nasceu pra ser excludente, para branco, classe média, cristão, meia idade e filho de burguês. Pobre é excluído mesmo, tanto que se não fosse verdade olhe a cadeia onde tem os presos é pra negro, filho de negro que estão lá sem base nenhuma, porque são todos bandidos? Porque negro não presta? Não, porque o que o Estado fez para eles? Marginalizou entendeu, então as políticas públicas dizem: olha eu fiz a minha parte, ele que não quis. Tem um programa lá ele que não usou, então assim eu dei. Detesto esse faz

⁶⁵ Esta Resolução faz parte de um compósito de textos que reúne as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica e estabelecem a base nacional comum, responsável por orientar a organização, articulação, o desenvolvimento e a avaliação das propostas pedagógicas de todas as redes de ensino brasileiras. (BRASIL, DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA, 2013).

de conta, essas pseudoteorias que não cheguem na prática. A teoria só presta de mãos dadas com a prática. (PROFESSORA F, ESCOLA C).

A profissional relata um pouco de sua história, como sujeito LGBT, filha de negros e de índios. Argumenta que,

Não foi a escola que me quis, eu quis a escola. Não foi a escola que me procurou, eu procurei a escola e a escola o tempo todo me negou o direito de estudar. Eu fui atrás, infelizmente as pessoas do meu grupo que são periféricos, negros, LGBT's, eles não têm essa mesma coragem para enfrentar. Porque você vai enfrentar todos os tipos de violência, pois a escola já é violenta e não te dá nenhum suporte de que você vai chegar lá. [...] aqui está uma sobrevivente de todo um sistema de exclusão. (PROFESSORA F, ESCOLA C).

Suas convicções pessoais, valores e experiências de vida correspondem ao que Ball, Maguire e Braun (2016) chamam de culturas profissionais e têm a ver com valores, compromissos, experiências dos professores e gestão da política nas escolas. Embora, o posicionamento individual dessa professora revele subjetividades que não cabem ser tratadas nesta pesquisa, diante do conjunto de falas dos demais profissionais, nota-se a expressiva dificuldade de lidar com a (re) inclusão do aluno no ambiente escolar. Percebe-se, nas falas, que, além das diferentes táticas utilizadas pelos professores, a influência do contexto externo de violência e do contexto interno de indisciplina também interferem na atuação da política. As pedagogas (D; E) que atuam no período diurno da escola (C) desabafam os diversos casos que envolvem violência comunitária, uso de drogas, negligência da família e indisciplina dos alunos que são muito agitados.

A gente tem um aluno que corre risco aqui dentro, ano passado veio, ficou três dias mas não teve jeito e esse ano houve o mesmo caso de drogas. Acerto de contas é complicado aqui dentro. A gente chamou a patrulha escolar várias vezes. (PEDAGOGA E, ESCOLA C).

A família junto a mãe e chegou assim num acordo entre patrulha, escola e mãe e como ele estava em risco aqui na escola conforme orientação da patrulha a gente convidou ele a se retirar e ele ficou um tempinho fora, mas ele foi obrigado a retornar, ele retornou mas está pior e a gente fica assim né o que fazer? (PEDAGOGA E, ESCOLA C).

Caso de drogas tem bastante mesmo, no ano passado já aconteceu da gente ligar para a patrulha né e não conseguimos e então ligamos para a guarda municipal que veio, mas depois chamaram o diretor e disseram que não era mais para ligar pois não era atribuição deles. Então se a gente não tem o apoio da polícia a gente fica sozinho sabe, tentando resolver e tem casos que o aluno vem, está pegando os pequenos. Temos casos esse ano que eles chamam de mulinhas. Pra nós o problema maior é a droga. (PEDAGOGA E, ESCOLA C).

Orientamos para o professor dar continuidade, mas infelizmente esses, alunos não tem o interesse realmente de aprender e de voltar para o convívio escolar e de certa forma foram obrigados a retornar. Alguns fazem uso da bolsa família, mas infelizmente eles retornam,

mas não param em sala, perturbam o tempo todo então o professor recorre ao setor pedagógico a gente chama, conversa, a gente fala, mas infelizmente não conseguem render, ele continua com o estudo bem defasado os professores proporcionam trabalhos em sala de aula mas muitos nem isso querem. A situação fica difícil para o professor eles não conseguem porque ou dão aula para os demais ou tem que retirar o aluno. (PEDAGOGA D, ESCOLA C).

[...]a ficha dele está bem extensa. Na família os pais são separados, a mãe muitas vezes vem, mas não está dando conta pois ele não respeita o pai, mora em Curitiba. Já solicitamos várias vezes a presença do pai, mas ele nunca esteve presente na escola. A madrasta veio uma vez, teve uma situação com a polícia que ficou aguardando o pai aqui e ele não veio, então a policial teve que ligar para o pai, explicar a situação por telefone porque ele estava ameaçando outro aluno na escola. (PEDAGOGA D, ESCOLA C).

Sim a gente busca com os professores trabalhos para que ele possa estar recuperando a nota, mas falta a parte deles, pois muitas vezes a gente manda para casa, mas infelizmente não vem esse retorno. (PEDAGOGA D, ESCOLA C).

Os profissionais que atuam com os estudantes expõem barreiras que ultrapassam o fazer pedagógico. Enfrentam casos de violência atribuídos ao uso de drogas e, em busca de solução, procuram órgãos da segurança pública. Nesse processo, deparam-se com situações de acordos com a família para que o aluno “problema” se retire da escola. Porém, diante do contexto legal, pela garantia de direito à educação, o mesmo aluno retorna, segundo as pedagogas, sem nenhum interesse pelos estudos. A pedagoga (D) justifica dizendo, “[...] a gente tenta de todos os lados, muitos casos que vai até pra promotora ela manda retornar para a escola, então a gente tem casos gravíssimos de aluno né.”

As falas deixam evidente as complexidades da escola urbana (C) cuja aplicação da política se torna mais difícil se comparada às escolas A e B, que atendem a um menor número de alunos e situam-se em localidade rural (escola A), ou em processo de urbanização (escola B).

A empiria dos dados dessa investigação e as pesquisas acadêmicas indicam que fatores extraescolares afetam na prática da política. Segundo Alves; Oliveira; Thums (2015), inúmeros aspectos externos interferem na trajetória escolar dos alunos. Silva (2016) expõe que além de perceber a falta de interesse dos estudantes, também constata fatores externos ao ambiente escolar tais como, “[...] a condição de vida, o cotidiano, fatores pessoais e familiares, societários, educacionais, das políticas públicas e seus desdobramentos, relacionados ao trabalho, etc.” (p. 136). Ramos (2015) ressalta que a situação de abandono escolar é um fenômeno complexo que não pode envolver somente o sujeito afastado da escola, mas a sociedade e o Estado como responsáveis pela formulação de políticas públicas.

Justamente a escola (C) que mais precisa da política é a menos afetada por ela. É uma escola, inserida num contexto externo mais instável que apresenta maiores dificuldades para encontrar estratégias pedagógicas alinhadas às condições de vulnerabilidade social evidentes no seu entorno. Enquanto a escola (A), com menores dificuldades relacionadas a fatores externos, situa-se num contexto mais intocável de uma comunidade prevalente colonial sem muitos problemas correlatos à violência tipicamente da área urbana, a escola (B) não expõe muitas dificuldades, porém começa a deparar-se com a urbanização e a diversidade plural de seu público:

Este aumento da população trouxe benefícios mais também gerou problemas. Pela falta de qualificação para o trabalho nem todos conseguiram empregos desejados, causando desempregos em consequência a pobreza, as frustrações e a violência. (PPP, ESCOLA B, 2015, p. 9).

Atrelada a violência atribuída a fatores externos, outro problema exposto por duas escolas é a indisciplina e o desinteresse pelos estudos. Suas falas ecoam até mesmo no texto dos planos de ação e no PPP que identificam:

O perfil de nossos alunos no que diz respeito a dificuldade de aprendizagem, o número não é muito elevado. Porém o que se percebe em maior quantidade é a falta de ânimo dos alunos para estudar, não conseguem ver a importância dos estudos. Os alunos tem a preocupação em conseguir emprego para poder consumir (celular, roupas de marcas...). Outro motivo para frequentar as aulas são os programas sociais que os obrigam. (PPP, ESCOLA B, 2015, p. 12).

Evasão escolar, baixo rendimento e desistências dos alunos principalmente no período noturno. [...] Desinteresse, indisciplina do aluno, um ambiente escolar aos olhos dos alunos um local de pouca relevância para construir seu conhecimento. (PLANO DE AÇÃO DA GESTÃO, ESCOLA C, 2016-2020)

Para Ball, Maguire e Braun (2016), o comportamento e a disciplina são preocupações que angustiam as escolas, fazem parte de uma arena que atrai a atenção política tanto de esquerda, quanto de direita. Os autores explicam que a política do comportamento é uma área que desperta interesse de conjuntos diversos de profissionais e desponta conflitos. “Atuações de comportamento são parte de uma ‘geografia de política’ e ‘demografia de política’ muito específicas e são suscetíveis a uma variedade mais ampla do que habitual de influências discursivas.” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 163).

Como visto, ainda que os procedimentos de busca ativa tenham se incorporado à dinâmica da equipe pedagógica, justamente para a reinserção do aluno no ambiente escolar, quando acontece o retorno, notam-se inúmeras dificuldades para a adequação dos conteúdos curriculares. Mesmo

nas escolas A e B, com menores reclamações sobre indisciplina ou hostilidade dos alunos, as respostas mostram a interferência de contextos materiais como falta de salas de aula, de professores de reforço ou de tempo para acompanhamento pedagógico. Na escola C, os contextos situados se avultam diante dos relatos de número elevado de alunos, violência, negligência familiar, drogas e indisciplina. A equipe busca relações intersetoriais com a segurança pública, encaminha casos para o Conselho Tutelar, recebe alunos advindos da Promotoria de Justiça. Todavia, constata-se que, embora se esforcem com a busca ativa, quando se atinge o objetivo que é o retorno do infrequente, o que fazer? Como (re) incluí-lo no ambiente escolar ora diante de fatores externos, ora pelo comportamento indisciplinado e sem interesse pelos estudos?

Não cabe a esta pesquisa responder a tais indagações, mas suscitar o debate, pois abrange relações muito complexas entre o texto e a atuação da política de combate à evasão escolar. Ademais, o item a seguir desvela as inter-relações entre a prática da política e a mudança do texto da política identificadas a partir das falas dos formuladores e atores.

4.2 A MUDANÇA DO TEXTO DA POLÍTICA: DISCURSO DOS FORMULADORES E DOS ATORES

A política movimenta-se rumo ao alvo, do texto à prática, e volta ao texto de forma ressignificada, pois esse caminho se encontra com a atuação no interior das escolas. “A política não é ‘feita’ em um ponto no tempo; em nossas escolas é sempre um processo de ‘tornar-se’ mudando de fora pra dentro e de dentro para fora. É analisada e revista, bem como, por vezes, dispensada ou simplesmente esquecida.” (BALL, MAGUIRE, BRAUN, 2016, p. 15).

Em 2005, quando foi criada a FICA ou em 2012, quando reformulada, as escolas vivenciaram um processo de prática da política. Embora essa pesquisa não desvele a forma como o texto inicial do programa chegou às escolas, diante das falas dos formuladores e dos atores, algumas pistas indicam motivos para a mudança do programa.

Como visto na seção 3.1, os formuladores declaram a burocratização dos encaminhamentos, pois as fichas “desaguavam” no Conselho Tutelar e no Ministério Público, sem que os professores e demais profissionais tomassem as providências necessárias em busca do aluno infrequente. Para as escolas, segundo relato de alguns pedagogos, essa ficha era um documento extenso, composto por várias guias e demandava um trabalho burocrático.

Aquela ficha era muito burocrática, pois o tempo que você perdia preenchendo era muito moroso. (PEDAGOGA A, ESCOLA A).

Faz uns três anos e a gente assim, cobrando quando falavam da ficha FICA nas reuniões todo mundo ficava naquele alvoroço, não adianta preencher aquela ficha enorme que as vezes nem vem a guia do conselho e a gente sempre reclamando, reclamando. Foram ver o que estava acontecendo e quando teve uma das reuniões quando já iam falar da ficha e nós estávamos prontos para reclamar novamente que o Conselho Tutelar não ia atrás então deram essa informação para a gente e conseguiram perceber que estava travado no Conselho Tutelar e não chegava no Ministério Público. (PEDAGOGA B, ESCOLA B).

[...] pois antes usávamos aquele bloquinho branco amarelo e verde. Você destacava uma ficha que ficava na unidade, mas para guardar era a última via que com o passar do tempo as informações iam apagando. Chegou um ponto que o núcleo mandou um protocolo de encaminhamento que você enviava via ofício as informações e não precisava mais preencher essa ficha e depois chegou esse sistema. (PEDAGOGA C, ESCOLA C).

De fato, houve a interferência dos atores da política, pois embora cumprissem a regra de preencher o documento, quando havia oportunidade, demonstravam resistências e desconfortos. A pedagoga (B) rememora alguns fatos e expõe a maneira como interpretou os motivos da alteração do programa. Segundo afirma, as fichas ficavam “travadas” no Conselho Tutelar e não chegavam ao Ministério Público. Interessante analisar as falas, pois os Promotores de Justiça argumentam o contrário: uma grande quantidade de fichas chegava ao Ministério Público, demandando procedimentos para identificação dos casos que poderiam inclusive gerar ações de punibilidade da família.

No processo de atuação da política, acontecem interpretações e reinterpretações do texto e do discurso daqueles que falam sobre a política. Acontece que os argumentos dos formuladores passam por vários caminhos até chegar ao campo da prática. E, quando o alcançam, a depender do interlocutor as interpretações, podem distanciar-se da fala original. Por isso, nem sempre o discurso dos autores da política coincide com o discurso dos atores. Outro ponto relevante é que, dependendo do nível de aceitação ou resistência, os atores contribuem para a mudança do texto da política, seja de forma direta, quando por exemplo se reformula um programa, uma lei ou decreto (quadro normativo), seja indireta, quando se redireciona a aplicação do texto mantendo algumas orientações e alterando outras.

Para os professores, a FICA se tornou algo do passado e pouco mencionam sobre a utilização desse documento.

Tinha uma época, não sei se agora tem é o um programa FICA era isso, eu não sei os procedimentos, mas o que eu sabia é que a equipe pedagógica encaminhava uma ficha.

Isso a dois ou três anos atrás, acho que agora isso não continua. (PEDAGOGA A, ESCOLA A).

Bom, na escola há anos atrás tinha um documento que era a tal da FICA e depois mudaram esse documento, agora não lembro qual o nome, mas esse documento parece que com cinco faltas consecutivas e duas alternadas coisa assim, a gente comunica a pedagogia coloca o nome e elas vão entrar em contato com pai, mãe ou responsável para saber o que está acontecendo. (PEDAGOGA B, ESCOLA B)

Entre o passado e o presente, o novo programa apresenta um Formulário de Notificação Obrigatória de Aluno Ausente, com diversos campos a serem preenchidos, o qual deve ser encaminhado à Rede de Proteção Social e, em último caso, ao Conselho Tutelar e Ministério Público. Acontece que, na prática, após a extinção da FICA, as escolas criam seus instrumentais e elaboram seus próprios mecanismos de diálogo com a rede de proteção.

Para o conselho encaminhamos uma comunicação de ausência do aluno via memorando ou e-mail. Não tem um modelo, fazemos um comunicado simples se coloca as medidas tomadas pela escola e pedimos as devidas providências isso veio para substituir a ficha FICA. [...]. (PEDAGOGA A, ESCOLA A)

O documento a ser preenchido que agora não tem mais a FICA. Nós mandamos relatórios direto ao Conselho Tutelar e tem o levantamento anual que a gente faz, inclusive preenchi ontem para secretaria sobre a evasão e são perguntas assim fora da realidade escolar. (PEDAGOGA B, ESCOLA B).

Relatório né. A gente pede para os professores no individual e depois a gente manda um relatório geral e encaminha. (PEDAGOGA E, ESCOLA C).

Teve casos por e-mail que a gente já mandou. (PEDAGOGA D, ESCOLA C).

O programa apresenta o FORMULÁRIO DE NOTIFICAÇÃO OBRIGATÓRIA DE ESTUDANTE AUSENTE que substitui a FICA. Porém, na estrutura do novo documento, o conteúdo solicita detalhamento de informações sobre a situação do aluno e ações da escola. Ocorre que nesse processo a própria Secretaria acaba reorientando os sentidos da política. Uma das pedagogas comenta que as escolas receberam e-mail da Secretaria sugerindo a estrutura do relatório, ou seja, deixou de ser o formulário proposto pelo programa. Esse relatório expõe uma estrutura mais simples de ser preenchida.

Para a pedagoga (A), “[...] a escola tem autonomia e não deixando de fazer essa busca pelo aluno infrequente o formal de como registrar, isso não vai fazer a diferença.” Parece haver uma seletividade do que é mais relevante, a ser realizado pela escola, e alterações do que não se

considera tão importante no programa. Somente uma das pedagogas comenta que já utilizou os formulários anexos ao texto do programa nas intervenções com as famílias.

Já, só que assim, você chegar no caso de um aluno que está infrequente e conseguir consolidar todas aquelas ações não é tão simples porque você conta com a situação da família dela estar ali pra responder com você, mas ano passado por exemplo eu tive várias famílias que vieram até a escola e consegui consolidar as atas e até aqueles anexos a família assinava e a gente colocava aquele acordo porque o documento vinha pré-definido e você só fazia o preenchimento né. (PEDAGOGA C, ESCOLA C).

Nas demais entrevistas, tanto diretores quanto pedagogos comentam que geram relatórios, ofícios, realizam reuniões com os pais, registram em atas, fazem intervenções individuais e possuem seus arquivos com fichas dos estudantes. Esses profissionais encenam a política, remodelam-na e criam novas formas de agir que muitas vezes independem do que diz o texto. Isso mostra que as políticas não são meros objetos de implementação, porque a prática também altera o texto da política, consequentemente a ação dos formuladores.

Em suma, na medida em que a política é colocada em prática, as orientações também se alteram, mesmo que o texto continue a dizer o que fazer e como fazer. Quando os atores interpretam e traduzem, eles modificam o texto e, diante de repetidas ações, a própria Secretaria retoma alguns aspectos da política, dentre eles a utilização de alguns instrumentais.

O programa prevê sete instrumentais: Controle Interno de Faltas Injustificadas; Formulário de Registro da Reunião com os Pais ou Responsáveis do (a) Estudante Ausente; Formulário de Notificação Obrigatória de Aluno Ausente; Formulário de Medidas Tomadas pelo Estabelecimento Escolar; Formulário de Encaminhamento à Rede de Proteção Social à Criança e ao Adolescente; Medidas Aplicadas pelo Conselho Tutelar e Tabela de Motivos/Situações.⁶⁶

Na prática, a maioria dos professores dizem informar oralmente as situações de faltas, e não fazem uso da ficha de controle interno. O formulário de registro de reuniões com pais é substituído por atas e fichas elaboradas pela equipe da escola. Diante de algumas respostas, pareceu até mesmo que esse instrumental é desconhecido pelos profissionais, exceto a pedagoga (C) que comenta já ter feito uso, mesmo com dificuldades. Quanto ao formulário de notificação que foi proposto para substituir a FICA, a própria Secretaria reorientou para que fossem enviados relatórios à rede contendo algumas informações sobre os casos de infrequência. Da mesma forma, as pedagogas mencionam sobre uma planilha de controle a qual deve ser encaminhada ao Núcleo de Educação

⁶⁶ Seguem modelos anexo.

para informar as ações realizadas pela escola. Os demais instrumentais citados no programa sequer são comentados durante as entrevistas.

Nota-se, diante desse debate, que o texto da política não é algo engessado pelas prescrições escritas nos programas. O texto muda, conforme é interpretado e traduzido no contexto da prática. Sofre influências, tanto dos formuladores, quanto dos atores e se materializa pelo discurso escrito e falado. Por isso, refuta-se o conceito de implementação de política como mera execução do que diz a norma. Ademais, no caso da política de combate à evasão escolar, tanto os atores da escola como da Rede de Proteção Social interferem na política e a encenam, é o que será tratado na próxima seção.

4.3 A INTERSETORIALIDADE DA POLÍTICA NO CONTEXTO DA PRÁTICA: ATORES DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL

Na dinâmica proposta pelo programa, também visualizada nas falas dos formuladores, a definição de atribuições aos profissionais da escola ganha centralidade, pois o resgate do aluno infrequente se coloca no texto como prioridade da instituição escolar através de um conjunto de ações chamado de busca ativa. A lógica da FICA como mecanismo de encaminhamento aos órgãos competentes é substituída pela lógica de articulação com a comunidade e com a Rede de Proteção Social. Porém, tanto Conselho Tutelar, como Ministério Público e Poder Judiciário, integrantes dessa mesma rede, só podem ser acionados após esgotadas as ações da escola.

Ainda que o conceito de rede implique na desconstrução de hierarquias, nota-se que os processos de encaminhamento dos casos de infrequência seguem movimentos lineares da escola à comunidade, à rede, ao Conselho Tutelar, ao Ministério Público e, por fim, ao Poder Judiciário. Chegam até a posições hierárquicas no que se refere aos encaminhamentos para o sistema de justiça.

Na verdade embora a ficha preveja a possibilidade de ser encaminhada para o Ministério Público ela foi concebida para não ser encaminhada ao Ministério Público, pois quando chega para nós, a rigor o que temos que fazer é processar os pais por abandono intelectual, criminalmente pois não se tem mais o que fazer por isso a ideia é que se façam ações anteriores para se evitar a judicialização. (PROMOTOR DE JUSTIÇA, A).

Nessa mesma compreensão, a Promotora de Justiça C, da Promotoria da Infância e Juventude do município coloca que:

A remessa do caso ao Ministério Público somente deverá ocorrer após o insucesso de todos os recursos até então utilizados, que deverão ter ações correspondentes devidamente registradas no formulário de notificação obrigatória do aluno.

A Promotora também assume responsabilidade municipal em executar a política, pois atua em um órgão do sistema de justiça o qual faz parte do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Em sua entrevista, destaca que “o Conselho Tutelar não encaminhou nenhum caso de infrequência escolar para responsabilização por eventual prática de infração administrativa prevista no artigo 136, da lei 8069 e do crime de abandono intelectual previsto no artigo 246 do Código Penal.” (PROMOTORA DE JUSTIÇA, C).

Por outro lado, o impacto das fichas encaminhadas em certa quantidade ao Ministério Público e Conselho Tutelar, conforme analisado na seção 3.1 desta pesquisa, que trata das transformações do quadro normativo, gerou a necessidade de repactuar as ações de enfrentamento a evasão escolar. Isso ocorreu entre 2011 e 2012. Entretanto, convencer o sistema de ensino a assumir novas responsabilidades, segundo os formuladores, não foi uma tarefa fácil e em alguns aspectos incompreendida.

Firmar o acordo como temos aqui não é resistência, a resistência é como operacionalizar esse acordo [...]. O aluno está evadido, pois bem, o que a escola vai fazer? Vai telefonar e basta? Não, esse é o primeiro passo, ninguém atendeu o que fazer? Mandar um bilhete por um aluno? Não tem ninguém em casa, então há alguém na escola tem que fazer a busca ativa, se deslocar da escola até a residência onde a família mora e quem vai fazer isso? A escola, a assistência social? Quem vai fazer esse trabalho? A própria escola. Nesse único ponto nós ficamos um longo tempo discutindo. Aí trouxemos outras secretarias. Quem vai fazer isso? A equipe pedagógica? Mas ela resiste. (PROMOTORA DE JUSTIÇA, B).

[...] houve uma interpretação errônea durante um tempo de que somente os pedagogos teriam responsabilidade de fazer essa busca. Isso gerou um debate, mas foi saudável. (SUPERINTENDENTE DE EDUCAÇÃO, B).

Isso (busca ativa) foi entendido errado, então tentamos mostrar que a comunidade era responsável e muitas vezes até uma família que morava perto podia fazer um primeiro contato. (DIRETOR DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS).

Quando os formuladores acenam para situações de resistências enfrentadas na repactuação do programa ou declaram que houve interpretação equivocada quanto aos responsáveis pela busca ativa, importa considerar o movimento da política no contexto da prática.

Os elaboradores da política não necessariamente levam em conta a realidade da escola – as finanças, o espaço físico, o corpo estudantil, o perfil e a disposição da equipe. Em geral, então, os elaboradores de políticas e os pesquisadores precisam dar séria atenção à complexidade desorganizada das escolas e não impor uma “teoria de cima”. Assim como políticas de tamanho único encalham ao baterem nas rochas da vida real, tentativas de produzir conjunto de declarações definitivas sobre a atuação da política também. (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 206).

Os formuladores se referem à busca ativa como possibilidade de esgotar todos os recursos da escola antes de se encaminhar os casos aos demais órgãos. A esse respeito, o conselheiro tutelar (B) que atua no município argumenta que conhece o fluxo do programa a respeito das estratégias de busca ativa a serem realizadas pela escola.

Nós temos conhecimento de um plano estadual que as escolas devem seguir para após as alternativas as escolas criarem estratégias para retorno escolar dos alunos e somente após esgotadas as possibilidades encaminhar para nós do conselho para tomarmos as providências e se necessário levar para outra instância que é o Ministério Público. Claro, poucos casos, mas se precisar encaminhamos para o Ministério Público, mas percebemos que as escolas não seguem o plano. (CONSELHEIRO TUTELAR, B).

O texto recomenda interlocução com os participantes da Rede de Proteção Social, caso a escola tenha dificuldade no retorno do aluno. Na prática, a profissional que atua na política de assistência social e representa a rede explica que:

Assim que as escolas receberam as orientações sobre o Programa de Abandono Escolar, a Escola (X) nos informou que conforme orientações do referido programa teriam que encaminhar os casos para a rede. Sendo assim, preencheram os formulários e encaminharam mais de 50 adolescentes para a rede realizar o acompanhamento dos adolescentes que abandonaram a escola. (PROFISSIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, A).

Segundo essa profissional, houve o contato da escola com a assistência social no sentido de encaminhar os casos de alunos infrequentes. O problema é que:

Este modelo de trabalhar em rede propiciou pouco avanço, pois a escola demonstrou-se bem resistente em remarcar as devolutivas. Quando se efetivava a reunião, esta era interrompida várias vezes, pois tinham que socorrer alguma situação com alunos e/ou professores. Era corriqueiro ouvir “Ai viu como aqui a vida como é apagar incêndio”. (PROFISSIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, A).

Argumentos parecidos são postos por outra profissional da assistência social:

Lá no CRAS já recebemos fichas de encaminhamento do “*colégio A*”. Mas a percepção que era só uma via de mão única, vai, vai pra vocês e quando tentávamos conversar de volta ou para fazer uma reunião de rede ou para discutir a situação, a escola era resistente. O discurso da escola era: a gente tentou algumas coisas, vejam agora o que vocês podem resolver. Ficava como uma via de mão única. (PROFISSIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, C).

Uma delas salienta ter realizado visita domiciliar por diversas vezes. “[...] ao receber os relatórios, fizemos algumas visitas. Verificamos as famílias que atendíamos e realizamos orientações e encaminhamentos necessários para o retorno do adolescente a escola.” (PROFISSIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, A).

Visualiza-se, no processo de atuação da política, um conflito entre os diferentes atores, a depender do lugar que ocupam – por dentro ou por fora da educação. Eles dizem fazer sua parte, mas não dá certo pela falta de ação do outro. Suas funções não são complementares, conforme o modelo ideal, posto pelo conceito metafórico⁶⁷ que explica o que é uma Rede de Proteção Social.

O programa diz que o fluxo deve ocorrer de forma intersetorial, mas há conflitos, pois cada setor tem sua lógica de agir. Não se resolve somente com uma “boa” comunicação: é preciso que haja mecanismos de resolução de conflitos entre as partes de forma que ultrapassem interesses pessoais, ou seja, que se coloquem no âmbito institucional e na intencionalidade dos demais atores que participam da Rede de Proteção Social.

Um exemplo disso é a frágil importância dada ao Programa de Combate ao Abandono Escolar nas reuniões da rede de proteção do território pesquisado. As atas que registram essas reuniões destacam, em pauta, a temática da evasão escolar, em apenas quatro datas (20/03/2014, 15/05/2014, 18/09/2014 e 26/03/2015). As discussões mais intensas ocorreram no ano de 2014 e chegaram a apontar um diagnóstico dos casos atendidos pela rede de proteção, os quais também contemplaram situações de faltas e evasão escolar. Em uma das reuniões, o Núcleo Regional de Educação esteve presente; em outra, discutiu-se a extensão do programa à rede municipal de ensino com vistas à necessidade de participação do Conselho Tutelar e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nota-se ainda que, atrelado ao debate sobre a evasão escolar, o tema da intersetorialidade aparece registrado nas atas com forte apelo ao cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

⁶⁷ Idem seção 3.1.3 que explica esse conceito.

No caso das negociações para a repactuação do programa, o dilema da busca ativa como um conjunto de tarefas a serem realizadas pela equipe da escola, dentre elas a visita domiciliar, demandou a participação do sindicato para fazer a defesa da função do trabalho docente e das condições para operacionalização do programa. Houve discordâncias e resistências, porém a Superintendente de Educação (B) explica que “[...] isso gerou um debate, mas foi saudável. Foi importante naquele momento, pois trouxemos a questão do quanto a comunidade escolar teria que ter um papel ativo neste processo, então de que forma cada um teria sua participação?”. De acordo com a Promotora de Justiça (B), “[...] depois de muito trabalho, a Secretaria assumiu a responsabilidade dessa tarefa através da ação da equipe pedagógica. Então ela faria isso conjuntamente com a rede de proteção.” Para esta profissional, a discussão sobre quem assumiria a responsabilidade pela busca ativa requisitou mais esforços do que planejar a criação do Sistema Educacional da Rede de Proteção (SERP).

A busca ativa parece ser o centro do conflito. Entretanto, ela escapa por completo ao controle dos formuladores que conseguem avaliar quantidades de fichas FICA preenchidas, porém não a forma como acontecem as inter-relações dentro da Rede de Proteção Social.

Nota-se, na fala da representante da rede de proteção do território, que a prática de visita domiciliar é comumente utilizada pelos profissionais da assistência social e faz parte de suas atribuições. Já as escolas acabam assumindo uma função mais voltada para o encaminhamento das demandas ao Centro de Referência de Assistência Social. Segundo essa profissional, o conteúdo dos relatórios explica algumas ações realizadas pela escola,

Nos relatórios vinham a identificação do adolescente, pai, mãe, idade e tinham as ações da escola: se ligaram, se tentaram contato, se a pessoa não atendeu ou se deixaram recado. Tinham todas essas informações inclusive quando o aluno parou de frequentar e um pequeno resumo do que aconteceu na escola, se estava envolvido com tráfico ou algum outro motivo. Assim, continha um pequeno resumo. (PROFISSIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, A).

Esses relatórios, datados de 2014, seguem a estrutura do formulário de notificação do aluno infrequente conforme disposto no anexo do Programa de Combate ao Abandono Escolar de 2013. Como conteúdo, as ações basicamente se referem a contatos telefônicos, conversa com os pais, recados. “Era isso: que ligou, chamou o pai, fez alguns contatos, fez algumas conversas. Eram essas ações bem paliativas.” (PROFISSIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, A).

Em relação aos encaminhamentos para o Conselho Tutelar, o discurso é similar.

A escola municipal tem um modelo e a estadual é de cada colégio. Não usam aquela ficha FICA as vezes só enviam um relatório ou nem enviam o relatório e colocam somente o nome e o número de faltas. (CONSELHEIRO TUTELAR, A).

Então você analisa que chega para nós documentos com casos de evasão escolar, mas você vai verificar é um padrão de 3 linhas de relatório informando que o aluno tem faltas injustificadas nas datas tal, tal e tal. Parece até um padrão de relatórios que eles usam. Só muda o nome do aluno e a data em que o aluno não foi para a escola. [...] o padrão de digo O padrão que eu digo é de falta de informação e não como formato de estrutura do documento [...] Não relatam o que foi feito, não enviam anexos dos procedimentos realizados. (CONSELHEIRO TUTELAR, B).

Um dos conselheiros enfatiza que costuma perguntar às escolas acerca das medidas tomadas antes de encaminhar ao Conselho e desabafa:

Então, nossa demanda é muito grande. Temos várias questões que estão inchando nosso atendimento por exemplo de abuso sexual e temos que nos preocupar com isso (evasão) tomando o nosso tempo. [...] Eu percebo que a nossa demanda é inchada, teria que ter no mínimo um terceiro conselho tutelar para se garantir um atendimento de qualidade para a população e nisso temos encontrado dificuldade. Então, quando chega um caso de evasão escolar e a escola não seguiu as estratégias do plano estadual, veja como fica complicado, pois temos que nos preocupar em responder para escola solicitando os anexos do que ela fez e a escola não envia ou envia um anexo dizendo que fez uma reunião, mas é o resto, sabe? (CONSELHEIRO TUTELAR, B).

A outra conselheira é rigorosa e diz:

[...] combinamos que iríamos devolver os relatórios incompletos isso este ano mesmo, pois eles não têm a preocupação de enviar um relatório mais completo, pois as vezes convocamos os pais no Conselho e eles dizem: nossa a escola nem me procurou. (CONSELHEIRA TUTELAR, A).

O ECA assevera responsabilidades ao Conselho Tutelar em zelar pelos direitos da criança e do adolescente e proceder ações, quando constatada violação de direitos, violência, negligência, maus tratos, opressão ou abuso sexual. O ECA se refere às faltas reiteradas e à evasão escolar, assim como a LDB também se reporta à notificação de faltas ao Conselho Tutelar. O problema é que, de um lado, esse órgão precisa dar conta de uma série de situações agravantes que despendem tempo, recursos humanos e infraestrutura muitas vezes escassos; de outro lado, embora a legislação assevere a necessidade de um acompanhamento por parte do conselho, há uma recomendação clara a respeito dos recursos a serem esgotados pela escola.

As falas dos profissionais das escolas, na seção anterior, deixam explícito que não é somente um problema de orientação legal, ou de como preencher a ficha e encaminhar os casos. Ao analisar mais a fundo, a escola também é cobrada a resolver outros problemas que a impedem de priorizar a evasão escolar e a fazer interlocução com a rede. Da mesma forma, o Conselho Tutelar, diante de suas atribuições legais e do excesso de demandas, não prioriza a cooperação com a escola ou com a rede de proteção. Também a assistência social, embora tenha a atribuição de fazer busca ativa, expõe seus limites ao dizer que recebeu mais de 50 adolescentes encaminhados pela escola; fez visita domiciliar, porém percebeu resistência da mesma em participar das reuniões de rede. A situação não é diferente em relação ao Ministério Público que, conforme visto no terceiro capítulo da pesquisa, recebeu inúmeras fichas FICA. Com isso, novas demandas e como consequência a repactuação do programa.

Constata-se que a atividade funcional atribuída a cada setor acaba pesando mais do que o ideário de cooperação em rede. Embora o texto do programa indique um discurso favorável à descentralização das ações para a escola, com práticas de articulação intersetorial por meio da Rede de Proteção Social, as ações no nível individual e funcional prevalecem.

Como já exposto nesta pesquisa, o princípio da descentralização político administrativa por meio da intersetorialidade, apresenta-se no discurso dos formuladores, tanto no nível municipal, quando comungam com o advento da Rede de Proteção Social, mas também no nível escolar. Como explicam Sari e Luce (2000), o preceito constitucional da descentralização impacta na transferência de responsabilidades aos sistemas de ensino, sobretudo às escolas. As autoras não discordam dessa prática que tem se tornado cada vez mais efetiva, desde as reformas educacionais da década de 1970, e ainda mais ousadas após a Constituição Federal de 1988. O que elas advertem é sobre a condição física, organizacional e de recursos públicos para que ela se efetive com qualidade.

Ball, Maguire e Braun (2016) fazem uma leitura mais complexa acerca do contexto escolar, para além das condições físicas, financeiras e organizacionais. Os autores argumentam que as escolas não são como uma peça única: elas formam redes indefinidas de diferentes grupos, de sujeitos, artefatos e ações. Essas redes não homogêneas de pessoas (professores, gestores, pais, alunos, equipes administrativas, pedagógicas, auxiliares, etc) possuem maneiras distintas de ser. Suas histórias desvelam visões de mundo, conhecimento e formações diferentes. As “[...] escolas têm histórias específicas, edifícios e infraestruturas, perfis de pessoal, experiências de liderança, situações orçamentais e desafios de ensino e aprendizagem.” (BALL, MAGUIRE; BRAUN, 2016,

p.35). A cultura e o *ethos* escolar, bem como a forma de se envolverem com as autoridades locais e as pressões que enfrentam nos processos de avaliação revelam diferentes contextos de atuação da política.

No caso desse estudo, trata-se de uma política educacional que inclui atores externos à educação. Portanto, as complexidades se agravam para além do ambiente escolar, ou seja, as pressões, as culturas locais, identidades, dificuldades estruturais, heterogeneidade entre outros contextos. A representante da Rede de Proteção Social apresenta alguns elementos que influenciam a frágil participação das escolas nas reuniões de rede:

Quanto às escolas estaduais e algumas municipais, alegam que não podem participar devido à falta de servidores e, disponibilizar alguém seria desfalcado ainda mais a equipe. Em alguns momentos, marcamos a reunião dentro da escola estadual e pasme, não participaram da reunião. Assim, somente quando tem caso ou situação muito difícil, entram em contato. (PROFISSIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, A).

Os formuladores aspiram por um trabalho intersetorial, funcionando em harmonia, contando com a implementação, passo a passo, do que prevê o programa. Na prática, o Conselho Tutelar interpreta os relatórios como se as escolas não tivessem realizado a ação de busca ativa e desabafam suas dificuldades em atender o público infante-juvenil. A assistência social coloca que percebe ações paliativas das escolas, que inclusive já recebeu casos de infrequência escolar e admite inúmeras dificuldades do contexto escolar. “Então a própria escola fecha as portas pela falta de espaço, de professor, de estrutura. É uma bomba relógio.” (PROFISSIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, A).

O posicionamento de outro profissional da assistência social coloca que não se recorda de ter recebido casos de evasão escolar das escolas que se situam no entorno do CRAS onde atua.

Não, a gente até atende casos de adolescentes da escola estadual, mas eles parecem que compreendem que alguns casos envolvem mais gente daí trabalhamos de forma cooperativa em algumas situações como violência, abuso sexual, mas não casos de evasão. Parece que eles também estão impotentes diante do problema. (PROFISSIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, B).

Conforme visto, a rede é colocada no discurso do texto e dos formuladores como mecanismo de apoio às ações de busca ativa realizada pela escola. O documento descentraliza as ações para as escolas e como efeito elas demandam para a rede de proteção e ao Conselho Tutelar.

Por outro lado, a Promotora de Justiça do município alega não ter recebido caso de infrequência, ao contrário do conselho que admite receber inúmeros relatórios.

Ao mesmo tempo em que a escola assume mais responsabilidades para evitar o abandono escolar, a Rede de Proteção Social, no texto da política e no discurso dos formuladores, entra como estratégia de descentralização de algumas tarefas. Entretanto, na prática, nota-se falibilidade.

Finalizar esse último capítulo da pesquisa foi como a travessia por um caminho de análise que adentrou o conteúdo textual dos programas, as falas dos formuladores e ao mesmo tempo as implicações no contexto da prática. Foram identificados movimentos de interpretação e tradução dos atores em relação a forma como enxergam a política e também as inter-relações entre eles. Essas inter-relações não se limitaram somente à atuação no interior das escolas, mas também àquela que ocorre entre os atores e setores que compõem a Rede de Proteção Social. Verificou-se que existem tensões, disputas, negociações, divergências e ainda confluências que exigiram um esforço de análise para não serem subestimados e estudados de modo linear. Nesta investigação, coloca-se um ponto final, mas diante da incompletude deste estudo, metaforicamente poderia se colocar uma vírgula.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas envolvem confusão, necessidades (legais e institucionais), crenças e valores discordantes, incoerentes e contraditórios, pragmatismo, empréstimos, criatividade e experimentações, relações de poder assimétricas (de vários tipos), sedimentação, lacunas e espaços, dissenso e constrangimentos materiais e contextuais. (BALL; MAINARDES, 2011, p. 33)

Esta investigação se propôs ao desafio de pesquisar uma política educacional de combate à evasão escolar, abrangendo duas dimensões da política: a *policy*, que significa a análise da ação pública, ou seja, da política pública nos complexos processos de formulação e execução. A outra dimensão analisada foi a *politic*, que compreende o jogo político e as relações de poder engendradas por atores técnicos e políticos que atuaram no contexto de produção da política e influenciaram nos processos de atuação da política.

O problema que ensejou o movimento de análise de política dessa pesquisa indaga como se manifestam os conflitos, as negociações e as inter-relações de diferentes setores e atores internos ao Estado que formulam e operam a política paranaense de combate à evasão escolar. Portanto, para construir os caminhos teórico metodológico pertinentes ao problema da pesquisa, optou-se por um fio condutor de análise da política que fluiu por meio da abordagem do ciclo de políticas proposto por Ball e colaboradores, com enfoque no contexto de produção de texto e contexto da prática, da teoria cognitiva de políticas, idealizada por Muller e Surel (2002), que discutem a política como constructo social e de pesquisa, da teoria sobre a estrutura e o funcionamento do Estado moderno, desenvolvida por Poggi (1981), e da acepção habermasiana de técnica e ciência no âmbito da ideologia, apresentada por Habermas (1968).

Esses autores, entre outros (ARRETCHE 2001; BELLARDO 2015; DIGIÁCOMO 2011, 2014; KONZEN, 2000; MAINARDES 2006, 2009, 2017; MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011; MAINARDES; GANDIN, 2013; MINHOTO 2001, 2005; PAOLI; TELLES 2000; SOUZA 2006, SOUZA, 2009), em diálogo com dados empíricos obtidos das vozes dos profissionais entrevistados e dos documentos que compõem o quadro normativo da política, contribuíram para desencadear a análise proposta.

Ciente de que as políticas são feitas, refeitas e redefinidas no campo do contraditório, das confluências e divergências, das negociações, dos jogos de interesses, de disputas e relações de poder (ARRETCHE, 2001; BALL; MAINARDES, 2011), o caminho sinuoso percorrido

possibilitou achados empíricos, diálogos com a teoria, e ainda a formulação de algumas perguntas que podem se tornar problema e fruto de novas pesquisas.

- *Achados empíricos*

Por se tratar da análise de uma política educacional que visa combater a evasão escolar, no primeiro capítulo o fenômeno da evasão foi investigado sob os diferentes focos dos estudos acadêmicos que, ora discutem pelo viés da expansão do ensino (1970), ora tensionam o problema com foco no fracasso escolar (1980), e mais recentemente, após 1990, abordam pela via do direito ao acesso, à permanência e à qualidade do ensino. O que se visualizou, diante dos referenciais bibliográficos estudados, foram argumentos incisivos acerca dos alarmantes dados de evasão escolar, sobretudo no ensino médio. Alguns autores mencionam números crescentes (CALÔNICO JÚNIOR, 2015; FRITSCH, 2015; SILVA FILHO; ARAÚJO, 2017), enquanto outros (ARAUJO; OLIVEIRA, 2005; BRUEL, 2014) sinalizam para as desigualdades regionais que deflagram problemas complexos em relação à falta de permanência do estudante na escola.

Ao investigar as taxas de abandono escolar em série histórica de 20 anos (1997-2016), tanto no Brasil, quanto no Paraná, um dos achados empíricos dessa pesquisa comprova a redução significativa dos dados no ensino fundamental e, ainda que de forma sinuosa, também no ensino médio. Por outro lado, ao assumir nesta pesquisa o conceito de abandono (deixar de estudar no decorrer do ano e retornar no ano seguinte) como distinto de evasão escolar (deixar de estudar e não retornar à escola), os dados do INEP e do PNAD/IBGE em relação à faixa etária do ensino médio apontam que a população de 15 a 17 anos fora da escola (evadida) é três vezes maior que os alunos em situação de abandono. O que se conclui desse primeiro movimento de análise é que o problema da evasão escolar engloba um universo mais abrangente de crianças e jovens que se encontram excluídos do sistema educacional, em situações desiguais. Dependendo da região, os números superam a média nacional. Ademais, os formuladores da política dizem contundentemente que os números pioram, mas isso não ocorre. O que se nota é um descompasso entre o que a política educacional brasileira efetivamente faz, em termos de acesso e permanência, e a forma como se percebe os resultados da política. Até mesmo na literatura se verificou ênfase no crescimento dos dados quando, ao investigá-los, ainda que não sejam o ideal, estão diminuindo.

Adentrando no campo de identificação das políticas de combate à evasão, o mapeamento nacional demonstrado no QUADRO 1 do primeiro capítulo contribuiu para entender os desenhos

da política por meio de programas, projetos, campanhas e normativas, bem como a participação de diferentes atores e setores que operam por dentro e por fora do Estado. O resultado revela ações e políticas em praticamente todos os estados brasileiros, após 1997, e ainda, dois programas nacionais pactuados de forma intersetorial (2002, 2016). Além disso, o que se destacou na empiria da análise foi a visível participação do Ministério Público, do Poder Judiciário e do Conselho Tutelar junto aos órgãos do Poder Executivo como formuladores de política. Essa constatação demonstra um significado político e pedagógico, pois a política educacional começa a ser pensada por outros atores que não necessariamente a dominam, mas são imputados de poder na hierarquia política. O juiz e o promotor não são cargos eleitos para decidir sobre a vontade popular, mas para fazer a institucionalidade jurídica no sentido de representar o cidadão quando demandados. Atores que não são políticos passam a interferir no conteúdo da política e fazer funcionar as regras, mais pela racionalidade da técnica jurídica, do que pela via pedagógica.

Tendo como premissa a participação desses novos atores no campo da política educacional, os quais se destacaram nas pactuações dos programas de combate à evasão/ abandono escolar do Paraná, o que se pode afirmar diante desta investigação é que os programas são produtos de negociações e barganhas que operam disputas tanto na formulação, quanto na implementação. (ARRETCHE, 2001). Os processos de resistências abrem espaço para acordos e trocas, podem induzir o formulador a ceder em alguns aspectos, ou a mudar seu discurso inicial e flexibilizar posições.

Esse movimento de mudança do discurso e flexibilização de posições se confirma em vários momentos da análise empírica. Quando a FICA é substituída por outro programa, dada a quantidade de fichas demandadas ao Ministério Público, quando os professores resistem na ação de busca ativa por meio da visita domiciliar e em consequência os formuladores decidem passar essa responsabilidade aos pedagogos, quando a secretaria estadual refuta o Formulário de Notificação do Aluno Ausente e sugere um novo modelo de relatório.

Ocorre que ao adentrar na dimensão da *politic*, as relações entre texto da política e discurso se tornam mais contundentes e possibilitam enxergar mudanças e maior flexibilidade nas posições para além da substituição de uma ficha por um relatório. Por outro lado, os atores da política, ao colocá-la em prática no interior das três escolas estudadas, interferem nas decisões dos formuladores. Suas resistências, ou mesmo omissões, quando deixam de fazer conforme o prescrito, alteram as orientações advindas da própria Secretaria.

As negociações no campo da *politic* tem como um dos elementos de análise as relações de poder que se entrecruzam por meio da racionalidade dos formuladores da política. Os argumentos técnicos, com respaldo na área do Direito, conferem ao Ministério Público uma racionalidade técnica que lhe imputa autoridade para agir na produção da política. Na outra ponta, a racionalidade técnica do Poder Executivo demonstra, em 2005, a convicção pelo debate do direito à educação; em 2009, a elaboração de instrumentais pedagógicos anexados ao programa e, em 2012, a preocupação da Secretaria com indicadores de abandono e de distorção idade-série.

Sob essa perspectiva, a concepção habermasiana de ciência e técnica como ideologia aponta para a dominação racional e ideológica entre atores políticos e técnicos que atuam por dentro e por fora do sistema educacional. Na educação, o conhecimento técnico pedagógico do poder executivo que sustenta autoridade para formulação da política pública. Na representação do Ministério Público e do Poder Judiciário, a racionalidade técnica se expressa por meio do discurso formal - legal e hierárquico correlato ao campo do direito.

Por dentro da política analisada, texto e discurso dos formuladores salientam a “[...] mudança da racionalidade dos processos produtivos e, com eles, do modelo organizacional e gerencial do Sistema de Garantia de Direitos”. (BRANCHER, 2000, p. 128). Ao relacionar essa nova racionalidade sistêmica e gerencial com os estudos de Konzen (2000), Sari e Luce (2000), a análise da política demonstrou aspirações pelos preceitos de descentralização político-administrativas aos municípios e às escolas, mediante o discurso pela garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Acontece que, no intercorrer deste estudo, verificou-se que o conteúdo prescritivo do programa, datado de 2013, reforça a delimitação de ações a serem executadas pelas escolas. A lógica enverga para o conflituoso debate sobre a descentralização, o trabalho em rede e a intersetorialidade. Ao mesmo tempo em que esses conceitos encontram fundamento na Constituição Federal (1988), no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) colocá-los em prática implica em responsabilização e limites do trabalho em rede.

Sobre o aspecto da descentralização, bastante enfatizada por autores que comungam com o discurso do Sistema de Garantia dos Direitos (BRANCHER, 2000; CYRINO, 2000; KONZEN, 2000; MINHOTO, 2005; GUARÁ, 2010; DIGIÁCOMO, 2011, 2014), o problema adentra na relação desse conceito com a autonomia da escola. Através da análise documental e das falas dos

professores, diretores e pedagogos, o que se identificou em relação ao Programa de Combate ao Abandono Escolar (2013) foi a visível transferência de responsabilidades e funções de busca ativa às escolas sem lhes assegurar progressivos graus de autonomia, de recursos humanos e financeiros para executarem as ações previstas.

Quanto ao trabalho em rede, para Digiácomo (2014), o pressuposto legal do ECA implica na existência de programas e serviços organizados de forma articulada, em rede que demandam a criação de fluxos e protocolos de atendimentos a serem elaborados pelos profissionais que atuam nos serviços. O promotor assevera que esses fluxos devem conter ações voltadas às diversas faixas etárias que estejam em situações de ameaça ou violação de direitos, mas com prioridade à criança e ao adolescente.

Conforme Minhoto e Martins (2001, p. 86) “[...] a rede parece denotar uma nova forma organizacional assumida pelo Estado na atualidade que decorre da erosão de sua soberania no contexto mais amplo da nova dinâmica da economia globalizada.” Os autores argumentam que a emergência dos movimentos sociais abre caminhos para a armação de redes interorganizacionais, com ou sem apoio estatal, e que operam nos serviços voltados à população, seja na gestão de escolas, hospitais ou mesmo instituições de apoio às crianças, aos adolescentes e aos idosos.

Acerca desse debate, duas descobertas empíricas merecem destaque: a primeira é que o texto do Programa de Combate ao Abandono Escolar (2013) mostra o desenho da Rede de Proteção Social e descreve o fluxo de ações a serem realizadas pela escola no formato de um passo a passo ora linear, ora hierárquico. Com isso, acaba desconstruindo o ideário de articulação entre os serviços no âmbito da horizontalidade. No texto e na prática, o Ministério Público e o Poder Judiciário, aparecem numa posição superior no interior da hierarquia, os quais só podem ser acionados em última instância. “Eu já falei para o diretor: vou pegar os relatórios e vou direto no Ministério Público, mas ele disse: não adianta você ir porque eles vão te questionar se foi para o Conselho Tutelar.” (PEDAGOGA, B, ESCOLA B).

A segunda descoberta refere-se ao contexto da prática nas inter-relações entre os atores da escola e da Rede de Proteção Social. Ainda que o discurso dos formuladores e do texto do programa seja favorável ao trabalho articulado e intersetorial, o que se constatou é que as funções legalmente instituídas a cada setor do Estado exigem responsabilidades que acabam pesando mais do que o ideário de cooperação em rede. O Conselho Tutelar, com respaldo no ECA, tem a função de zelar pelos direitos das crianças e dos adolescentes e protegê-las de situações que lhes imputem violação,

violência, negligência, opressão ou abuso. Isso, segundo as falas dos conselheiros, pressupõe uma gama muito maior de ações do que a busca ativa por alunos fora da escola. Da mesma forma, a assistência social possui a delimitação de suas funções ancorada em legislação própria e normativas que regulam o Sistema Único de Assistência Social. Embora a visita domiciliar faça parte do trabalho técnico, outras atribuições lhes são conferidas e se colocam como prioridade.

A escola, que se encontra no centro da política educacional de combate à evasão escolar também precisa dar conta de outras práticas: os processos de ensino e aprendizagem, o currículo, a avaliação, a gestão dos recursos descentralizados, entre outras. O próprio texto da LDB define incumbências à União, estados, municípios, estabelecimentos de ensino e docentes. Diante disso, as ações no nível individual e funcional de cada setor do Estado prevalecem e o ideário de rede acaba ou fragilizado, ou restrito ao discurso.

No contexto da prática, constatou-se que algumas orientações da política são aplicadas sem resistências e, aos poucos, incorporadas ao fazer docente e pedagógico de forma naturalizada. Porém na medida em que os procedimentos de busca pelo aluno infrequente se detalham, as complexidades se avultam. Como consequência, a atuação da política vai sendo remodelada em alguns pontos (naqueles que em que os profissionais agem com mais facilidade) ou ao contrário, pois a atuação não dá conta de garantir o objetivo final do programa que é a permanência do aluno na escola. Isso é muito visível principalmente em relação às dificuldades postas pelos profissionais que atuam nas escolas analisadas. A escola C destaca-se, pois apresenta dados mais elevados de abandono (média de 7,75%). Localizada em área urbanizada, mais instável, exposta a situações externas de vulnerabilidade social, foi identificada nesta pesquisa como a escola que mais precisa da política e ao mesmo tempo a menos afetada por ela.

O desenho da política, fez-se pela interposição do Ministério Público que, por função, domina a lógica jurídica, representa demandas advindas da população, age quando o direito à educação é exigido, porém pouco conhece sobre a lógica interna do sistema educacional. Ainda que o número de fichas demandadas ao Ministério Público e Conselho Tutelar tenham gerado um diagnóstico sobre as causas da evasão escolar e número de casos resolvidos, isso é ínfimo quando se trata de conhecer a situação real das escolas e o funcionamento de um sistema de ensino.

Por exemplo, as alterações dos quadros temporários de professores, aquelas com maior número de efetivos, o contexto situacional tão diversificado – de áreas rurais, urbanas, de bairros centrais ou periféricos, – de famílias migrantes ou comunidades tradicionais, de áreas mais

vulneráveis suscetíveis à violência ou mais preservadas. Além disso, as dimensões contextuais de cada escola podem interferir muito mais na política do que a própria política a alcançar seus resultados efetivos, e foi isso que se constatou em relação a uma das escolas estudadas.

Na empiria, verificou-se que, após o esforço pela busca ativa do aluno infrequente, os professores não conseguem assegurar mecanismos de reposição dos conteúdos. A escola tem dificuldade de ser acolhedora e inclusiva, pois se depara com contextos intra e extra escolares difíceis de serem controlados. Mesmo o ideário de articulação com a rede não dá conta de atenuar múltiplos fatores que incidem na atuação da política, a qual se torna menos efetiva para a escola C e por outro lado, mais fácil de ser colocada em prática nas escolas A e B. Estas, de certa forma, mais protegidas, com vínculos comunitários mais estáveis pelo entorno típico de área rural (escola A) ou ainda em processo de urbanização (escola B).

- *Achados empíricos sob o olhar da teoria*

Um dos aspectos que caracterizou esta investigação foi o pressuposto da intersectorialidade, materializado pela participação de atores e setores do Estado que agiram na formulação da política. Outro aspecto foi a inter-relação entre atores da escola e da Rede de Proteção Social, no contexto da prática da política. Foi sobre esses pressupostos que o problema se desvelou, buscando-se identificar e analisar, de um lado, como se manifestam as inter-relações entre os atores da Secretaria de Estado de Educação, do Ministério Público e da Associação Estadual dos Conselheiros Tutelares e, de outro, as inter-relações entre os atores que colocam em prática a política, considerando o texto da política e suas transformações no quadro normativo. Um cuidado analítico foi que as convergências teóricas não serviram apenas para afirmar conflitos ou incoerências entre as falas dos entrevistados até mesmo porque “[...] tudo que é humano está mergulhado em valores, e como tudo que é social tem necessariamente um sentido político”. (SOUZA, 2009, p. 25). Outro cuidado, é que se evitou restringir ao estudo de contundências nas inter-relações, pois o analista de política pública corre o risco teórico metodológico de negar qualquer racionalidade da ação pública ao constatar múltiplas incoerências que permeiam os processos de decisão. (MULLER; SUREL, 2002). Diante disso, o caminho percorrido procurou captar o lugar de fala dos atores.

Por meio da abordagem teórica de Habermas (1968), foi possível constatar que a relação de autoridade na produção da política se legitima pela racionalidade técnica, pois alguns setores do Estado dominam discursos técnicos que lhes imputam maior peso hierárquico nas relações.

Ministério Público e Poder Judiciário dominam a ciência do Direito, enquanto que os técnicos da Secretaria de Estado da Educação afirmam sua racionalidade pelo discurso do campo da Educação.

Contudo, segundo as contribuições de Bellardo (2015) os cargos de alto escalão do governo se investem de autoridade política e técnica. O discurso dos formuladores, além de se afirmarem pela racionalidade, pautam-se pela “ética da convicção”, quando argumentam a partir de preceitos técnicos, e/ou pela “ética da responsabilidade”, quando ocupam cargos políticos. O discurso, seja do Ministério Público, seja do Poder Executivo ou do Conselho Tutelar, expressa o domínio de algumas vozes em detrimento de outras, ora pela capacidade de argumentação (BALL, 1993), ora pelo lugar de autoridade ocupado (BELLARDO, 2015), ora pelo domínio racional da técnica (HABERMAS, 1968).

Acontece que, tanto na análise das falas dos formuladores, quanto dos profissionais que colocam em prática a política, conforme enuncia Poggi (1981), as controvérsias fazem parte do jogo de poder e de disputas na organização complexa da máquina pública. Nesse cenário, o processo de produção da política é permeado por distintas concepções ideológicas e interesses que desenham o texto dos programas, passa por transformações na elaboração dos objetivos, da metodologia e da criação dos instrumentais. Isso ficou bem elucidado no QUADRO 4 do terceiro capítulo que trata das transformações do quadro normativo.

Assim como o texto se modifica e reflete contradições internas, da mesma forma a complexa estrutura da máquina pública estende-se ao contexto das práticas, no interior das escolas, e nos territórios em que elas se situam. Novas controvérsias são engendradas dentro e fora do ambiente escolar.

Justamente nesse lugar de atuação da política é que o texto passa por inúmeras formas de interpretação e reinterpretação. Portanto, não há como assegurar seu controle e seu domínio (BALL, 1993). Na dimensão da *policy*, segundo Arretche (2001), é praticamente impossível que um programa seja executado tal como concebido pelos formuladores, pois o que se constatou na pesquisa referente ao quadro normativo é que os textos dos programas apontam objetivos divergentes, ousados ou idealistas.

Por outro lado, o objetivo primordial de combater a evasão escolar se ancora em fundamentos constitucionais e legais pela garantia do direito à educação que, no intercorrer da análise, inclina-se ao debate posto por Muller e Surel (2002) sobre a política como expressão do poder. Esses autores colocam que a política pública, mesmo a distributiva, expressa relações

autoritárias e coercitivas do Estado. Entretanto, ao analisar os limites da exigibilidade do direito público subjetivo dos 4 aos 17 anos, foi possível identificar limites dessa força de coerção. Após os 18 anos de idade, o programa não consegue proceder intervenções e se abre o campo para a interlocução com outras políticas, como por exemplo, a modalidade de educação de jovens e adultos prevista na LDB.

Quanto ao contexto da prática, as vozes dos 15 profissionais que atuam nas escolas A, B e C revelaram algumas subjetividades, culturas locais, histórias, experiências e comportamentos. Identifica-se a teoria de Ball, Maguire e Braun (2016), quando explicitam que as dimensões contextuais interferem na atuação dos sujeitos que colocam a política em prática.

Os contextos situados apareceram com ênfase nas falas dos atores, principalmente na escola urbana, diante dos relatos de número elevado de alunos, violência, negligência familiar, drogas e indisciplina. Na dinâmica dos argumentos, também se identificou os contextos materiais como fatores limitantes para a execução do programa, ou seja, a falta de salas de aula, de professores de reforço ou de tempo para acompanhamento pedagógico. Numa menor proporção, também apareceu o contexto das culturas profissionais, exposto de modo enfático por uma professora que relata sua experiência de vida.

Ao adentrar na atuação da política posta em prática, dois elementos caracterizam um dos significados da política: a interpretação (por meio de estratégias) e a tradução (por meio de táticas). Esses, segundo Ball, Maguire e Braun (2016), são peças-chave no movimento de articulação entre o texto da política (discurso e prescrição) e a prática. O que se verificou no decorrer da análise, foram diversas situações em que professores, pedagogos e diretores usufruíram de táticas para atuar diante da política. Eles ora refutavam o texto e o aplicavam ao seu modo, com base nas orientações, ou atuando, mesmo que não houvesse um programa para dizer-lhes o que fazer.

Nas inter-relações entre os atores, também aparece o jogo de poder como afirmam Ball, Maguire e Braun (2016), pois se percebeu que as táticas são negociadas dentro do ambiente escolar e se baseiam no modo como interpretam a política. A interpretação acontece através de estratégias, considerando que o texto do programa apresenta um fluxo de ação, expondo como se deve agir e a quem encaminhar. Por outro lado, as falas mostraram que, nas reuniões realizadas pela secretaria estadual ou núcleo de educação com as equipes pedagógica e de direção, deflagram diferentes formas de interpretação do texto. Isso acontece pela resistência, quando discordam da visita domiciliar, ou refutam a burocracia de preenchimento da FICA, ou pela conformação ao acatarem

alguns procedimentos de busca ativa. Ocorre que essas diferenças, ao serem dialogadas no interior das escolas refletem maneiras distintas de traduzir a política. “Em tudo isso, a distância entre textos de políticas originais e a prática pode ser significativa. É um processo de produção e de criação, mas, ao mesmo tempo, de um conjunto de técnicas”. (BALL; MAGURE; BRAUN, 2016, p. 74).

O que se conclui é que o texto não é traduzido na sua integralidade prescritiva. Algumas orientações são negadas, esquecidas ou sequer percebidas. Um exemplo disso é que os professores, em nenhum momento da pesquisa, mencionaram sobre a elaboração de um Plano Personalizado de Atendimento, conforme prescreve o programa. Da mesma forma, os pedagogos mostraram desconhecimento ou não utilização de alguns formulários como: o de registro de reuniões de pais ou de medidas tomadas pelo estabelecimento.

Outro ponto é que, mesmo diante da aspiração dos formuladores pelo trabalho em rede ou da ênfase posta pelo texto do programa, almejando a articulação entre os serviços, “[...] as traduções da política também envolvem outros tipos de prioridades de sala de aula e valores e competem pela atenção (como no âmbito institucional).” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 71). As atribuições institucionais dentro da escola se sobressaem como prioridades em relação ao trabalho em rede, o que possibilitou constatar: ora a ausência de participação e interlocução com os serviços, ora discurso de crítica em relação a atuação dos demais setores da rede (Assistência Social, Conselho Tutelar, Ministério Público) e o mesmo movimento de crítica da rede em relação à escola, como se ela não fizesse parte da rede de proteção.

Diante do exposto, em relação às contribuições teóricas, essa investigação considerou que:

- A autoridade para formulação da política pública pode ser legitimada pela racionalidade técnica, pois o discurso formal-legal tem um peso hierárquico, como visto no caso dos órgãos do sistema de justiça.
- A autoridade também pode ser investida aos cargos de alto escalão do governo, cujo discurso pauta-se pela “ética da convicção” e/ou pela “ética da responsabilidade”.
- A política pública como discurso expressa o domínio de algumas vozes em detrimento de outras, seja pela capacidade de argumentação, seja pelo lugar de autoridade ocupado, seja pelo domínio racional da técnica.
- A política pública como texto sofre formas distintas de interpretações e reinterpretações, não havendo como assegurar controle e domínio sobre o texto.

- As controvérsias fazem parte do jogo de poder e de disputas na organização complexa da máquina pública.
- A política pública distributiva também pode se expressar pela relação autoritária e coercitiva do Estado, mas a depender de seu conteúdo, possui seus limites.
- O jogo de poder aparece nas inter-relações entre os atores da escola, quando negociam as táticas para tradução da política, influenciados pela sua interpretação a qual se materializa por meio de estratégias.
- As dimensões contextuais interferem na atuação dos sujeitos que colocam a política em prática com ênfase nos contextos situados e materiais.
- O texto não é traduzido na sua integralidade prescritiva: algumas orientações são negadas, esquecidas ou sequer percebidas.
- As atribuições institucionais, sobressaem-se como prioridades em relação ao trabalho em rede.

- ***Novas indagações e possibilidades de pesquisa***

Ao aventurar-se no corpus dessa pesquisa, ou seja, no cruzamento entre problema e dados empíricos, foi preciso assumir posições, fazer escolhas e delimitar um percurso para a análise. Muito mais poderia ser dito ou investigado. Ricas falas sequer puderam compor o debate, pois uma investigação exige recortes teóricos e metodológicos que dão forma ao objeto. Mas há um momento em que é preciso finalizar, ou melhor dizendo, tecer considerações que possam gerar inquirições para novas pesquisas. Ademais, se desbravou um caminho epistemológico para se encontrar diferentes maneiras de olhar a empiria e a teoria, refutando as cansativas repetições mânticas de uma crença ou de afirmações teóricas. (BALL, 2011).

A construção da política entre os diferentes atores mostrou que, embora o discurso enfatize a horizontalidade das relações, há hierarquia de poder e, portanto, mesmo quando os interesses e os discursos contemplam os atores que atuam nas escolas, não é em uma posição de equivalência institucional ou política. Além disso, há diferença de conhecimentos entre formuladores e operadores sobre a organização do sistema educacional, a diversidade de contextos e as necessidades reais das escolas, que nem sempre são traduzidas em uma política que considere as múltiplas formas de compreender o problema do combate à evasão escolar. Ou, ainda, como hipótese, o problema poderia não ser notado pela escola, ou então implicado junto a outras

demandas institucionais. Essa inquietação sugere olhar para a política pela analogia de uma pirâmide invertida: a base, que são as escolas, colocada no topo na hierarquia política.

O que impede o pesquisador de analisar o problema pelas lentes dos atores das escolas e das demandas direcionadas aos formuladores, por lógicas reversas, ainda que construídas no jogo de interesses e contradições? Essa perspectiva poderia provocar o campo de investigação da política, ao indagar sobre os problemas que “assombram” o contexto da prática. E, considerando a empiria da prática nas escolas, caminhar para a empiria da escuta dos formuladores de política educacional, ouvi-los e identificar qual o lugar ocupado pela evasão escolar. Esse seria um problema central para os técnicos e políticos da secretaria estadual, ou outras prioridades se colocariam em pauta.

Embora a problematização acima mencionada possa se tornar um novo objeto, a lógica investigada nesta pesquisa, partiu da política de combate à evasão escolar. O texto dos programas analisados prescreve a toda a rede estadual de ensino o que a escola deve fazer, como fazer e com quem fazer. Como visto, a partir de 2013, os direcionamentos normativos centralizam-se nas ações de busca ativa e registros visando o retorno do aluno à escola. Da mesma forma como diz o texto, os formuladores também enfatizaram a importância dessa ação vinculada a uma instrumentalidade técnica.

Por outro lado, este estudo indicou dificuldades assumidas pelos professores em garantir condições de aprendizagem aos alunos que retornam ao sistema e que muitas vezes se encontram em situação de defasagem devido a infrequência escolar. Há um vácuo no texto da política e no discurso dos formuladores que não dá conta de demonstrar de que maneira assegurar condições de permanência do aluno, pois no cerne do debate preocupa-se com o retorno à escola. Nesse espaço aberto da política provocações acerca das questões de aprendizagem podem instigar novas pesquisas.

E para finalizar, é importante admitir que esta pesquisa não adentrou no quadro normativo das novas pactuações que abrangem o Sistema Educacional da Rede de Proteção (SERP) criado em 2014, com tutoriais no meio digital desde 2015⁶⁸ por se constatar ausência de dados empíricos. Somente uma das escolas pesquisadas mencionou sobre o referido sistema, por estar em fase de

⁶⁸ Tutoriais disponíveis em:

<<http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1484>>. Acesso em: 1 ago. 2018.

implantação desde junho de 2017⁶⁹. O SERP resulta de um dos objetivos do Programa de Combate ao Abandono Escolar de 2013 que prevê: “Criar mecanismos de controle do abandono, através da criação de um Sistema Estadual de Acompanhamento, para as escolas públicas estaduais do Paraná.” (PARANÁ, 2013, p. 7). Ainda, citado pelos formuladores como um instrumento de articulação da rede de proteção,

A intenção nossa era fazer um sistema que tivesse potencial futuro para ser integrado ao registro de classe online e não precisasse contabilizar manualmente. A intenção era uma tentativa de fortalecer a rede de proteção criando uma temática para discutir com todos e tentar fomentar as reuniões regionais para tentar fazer com que a rede se constituísse. (SECRETÁRIO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, B).

Essa fala, amarrada ao que diz o texto do programa, instiga ao possível caminho de análise da continuidade da política, buscando entender em que medida se opera a racionalidade técnica idealizada pelos formuladores como mecanismo de mobilização dos atores da Rede de Proteção Social. Se uma ficha digital integrada via sistema serve como instrumento de controle, de diagnóstico, de operacionalização dos fluxos, ou mesmo de articulação intersetorial, em que medida essa mudança poderia afetar as escolas com maiores taxas de abandono escolar, ou mesmo as escolas situadas em contextos mais vulneráveis e que precisam absorver os impactos da política?

Diante de tais inquiuições, com ousadia, após mergulhar como pesquisadora no interior de uma política em movimento, esta investigação finda-se, provocando questionamentos e problemas que possam suscitar novos debates e novas possibilidades de estudos acadêmicos. E acima de tudo, finda-se com a compreensão de que esses novos problemas e debates só podem ser encontrados e apreendidos a partir da descrição e análise das diferentes maneiras como os contextos da produção e da prática se articulam na realidade empírica das políticas públicas. Afinal, se podemos captar racionalidades comuns entre políticas, suas especificidades revelam-se cada vez que nos aproximamos com olhar crítico dos casos concretos. Explicar esta dinâmica é o desafio de cada pesquisador socialmente comprometido com o seu tempo.

⁶⁹ As entrevistas ocorreram em julho e agosto do referido ano.

REFERÊNCIAS

- ALGEBAILLE, Eveline, B. **Escola pública e pobreza: expansão escolar e formação da escola dos pobres no Brasil**. 278 f. Tese (Doutorado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 2004.
- ALVES, Katiusse, I.; OLIVEIRA, Andréa S. da.; THUMS, Angela. Evasão e Abandono Escolar: do princípio da fuga ao caminho para a permanência. In, FRITSCH, R. (Org.) **Ensino Médio: caminhos e descaminhos da evasão escolar**. São Leopoldo: Oikos, 2015.
- ALVES, Thiago; PINTO, José. M. de R. Quem serão os potenciais ingressantes na educação básica brasileira com a ampliação da obrigatoriedade escolar? In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. de R.; CORBUCCI, P. R. (Orgs). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**, Brasília: Ipea, 2011. p. 127-150.
- AMORIM, Kelly C. da C. et al. **O Projeto Ficaí Nas Escolas Estaduais do Estado de Mato Grosso**. 11 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Educação) – Instituto Panamericano de Educação, Cuiabá, 2012.
- ANTUNES, Janaina. **“Famílias desestruturadas” e dificuldades escolares: recortes sobre a (re) produção da exclusão**. 110 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2015.
- ARAUJO, Gilda C; OLIVEIRA, Romualdo P. de. Qualidade do Ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, [online]. n. 28, p.5-23, jan./abr. 2005, disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2017.
- ARRETCHE, Marta T. da S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**, São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 44-55.
- BALL, Stephen J. Intelectuais ou técnicos? O papel indispensável da teoria nos estudos educacionais. In. BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 78-99.
- _____. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 99-116, 2001.
- _____. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.
- _____. Reformar escolas/ reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, Portugal: Universidade do Minho, v. 15, n. 02, p. 3-23, 2002.

_____. Sociologia das Políticas Educacionais e Pesquisa Crítico-Social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 10-32, jul/dez. 2006.

_____. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. **Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education**, London, v. 13, n. 2, p. 10-17. 1993. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/249913509_What_Is_Policy_Texts_Trajectories_and_Toolboxes>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Educational reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, Stephen J.; MAGUIRE, Meg.; BRAUN Annette. **Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias**. Tradução de: Janete Bridon, Ponta Grossa: UEPG, 2016.

BARRETO, Sandra R. M.; SOUZA, Ana Paula R. M. M. de. **Combate a Infrequência e Evasão Escolar: uma experiência na área portuária da cidade do Rio de Janeiro**. 2008. Disponível em: <http://www.cibs.cbciiss.org/arquivos/combate_a_infrequencia_e_a_invasao_social.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2016.

BASSI, Nádia. S. S.; SILVA, Christian. L. O uso de estudos prospectivos no processo de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, UFMA, v. 15, p. 315-325. 2011.

BRANCHER, Leoberto N. Organização e Gestão do Sistema de Garantia dos Direitos da Infância e da Juventude. In: KONZEN, A. A. et al (Coord.) **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC. FUNDESCOLA, 2000. p. 121-158.

BELLARDO, Waldirene, S. **Trajetória da burocracia educacional: recrutamento e recursos de poder**. 393 f. Tese (Doutorado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, 2015.

BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. Reforming education & changing schools: case studies. In: **Policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal, 1998.

_____. Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 de setembro de 1996.

_____. Emenda Constitucional nº 59, 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

_____. Emenda Constitucional nº 65, 13 de julho de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 de jul. 2010.

_____. Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. **Publicado na CLBR**, de 31 de dezembro de 1927. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de dezembro de 1940.

_____. Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, de 28 de junho de 1997.

_____. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica. **Ministério da Educação**. Secretária de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.

_____. Lei nº 8.069/1990 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 16 de julho de 1990, retificado em 27 de setembro de 1990.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Seção 1 de 26 de dezembro de 1996.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. nº 248 de 23 de dezembro de 1996.

_____. Lei 10.287, de 20 de setembro de 2001. Altera dispositivo da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 21 de setembro de 2001.

_____. Lei 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 07 de fevereiro de 2006.

_____. Lei nº 12.013, de 6 de agosto de 2009. Altera o art. 12 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, determinando às instituições de ensino obrigatoriedade no envio de informações escolares aos pais, conviventes ou não com seus filhos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 7 de agosto de 2009.

_____. Lei nº 13.441, de 08 de maio de 2017. Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para prever a infiltração de agentes de polícia na internet com o fim de investigar crimes contra a dignidade sexual de criança e de adolescente. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 09 de maio de 2017.

_____. Portaria Interministerial nº 4, de 6 de maio de 2016. Institui o Programa de Acolhimento, Permanência e Êxito – PAPE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n 87, 9 mai. 2016. Seção 1. p. 23.

_____. **Termo de Cooperação:** Acompanhamento da Frequência Escolar - PRESENTE. Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Conselho Nacional dos Procuradores Gerais de Justiça, Associação de Brasileira de Magistrados, e Promotores de Justiça da Infância e Juventude, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Nacional de Secretários Educação, União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação. Brasília - DF, 03 de julho de 2002.

BRUEL, Ana L. Diálogos entre política educacional e sociologia: algumas reflexões sobre desigualdades sociais e educacionais. In. SILVEIRA, A. D.; GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. de S. (orgs). **Conversas sobre políticas educacionais**. Curitiba: Appris, 2014. p. 143 - 166.

CABRAL, Karina M. **O Ministério Público estadual e a justiciabilidade do direito à qualidade do ensino fundamental público no Brasil:** funções e interpretações. 272 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, São Paulo, 2014.

CALÔNICO JÚNIOR, Flavio. **Democratização do Ensino Médio no Brasil: configurações, limites e perspectivas**. 109 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, Santa Catarina. 2015.

CAMPOS NETO, Julio R. de. Relato I, Comarca união da vitória: Articulando e fomentando a rede local, no combate ao abandono escolar. In. **Tecendo Redes:** fortalecimento das redes de proteção à infância e à adolescência no Paraná. Rede Marista de Solidariedade/ Ministério Público do Paraná. Curitiba: Editora Champagnat, 2014. p. 59-74.

CELLARD, André. A análise documental. In. POUPART Jean, et al. **A pesquisa qualitativa enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de: Ana Cristina Nasser. Petrópolis/ RJ: Vozes, 2008. p. 295 – 316.

CYRINO, Públio C. B. O papel articulador dos conselhos de direitos e dos conselhos de educação. In: KONZEN, A. A. et al (Coord.) **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC. FUNDESCOLA, 2000. p. 255- 284.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL(CNAS). Resolução nº15, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 de outubro de 2004.

_____. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 do CNAS. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de novembro de 2009, seção 1, p. 225.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). Resolução nº 2, de 30 de janeiro de 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 de janeiro de 2012, Seção 1, p. 20.

_____. Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 de julho de 2010, Seção 1, p. 824.

_____. Resolução nº 07 de 14 de dezembro de 2010. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 de dezembro de 2010, Seção 1, p. 34.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). Resolução nº 113 de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os Parâmetros para a Institucionalização e Fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. São Paulo: **Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Interlagos** (CEDECA). Edição, diagramação e sistematização: Tuto B. Wehrle.

_____. Resolução nº 117 de 11 de julho de 2006. Altera alguns dispositivos da Resolução nº 113/2006, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 de julho de 2006, Seção 1, p. 31.

COSTA, Gilvan L. M. O Ensino Médio no Brasil: desafios à matrícula e ao trabalho docente. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 94, n. 236, p. 185-210, jan/abr. 2013.

DANIEL FILHO, B.J. Programas e ações integradas: por onde caminhar. In: SILVA, L. A. P. e. (Org.) **Gestão da política da infância e da adolescência no Brasil**: programa prefeito amigo da criança e possibilidades de transformação. São Paulo: Fundação Abrinq, v. 3, p.68-78, 2005..

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: _____. **O planejamento da pesquisa qualitativa**: teorias e abordagens. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2006, p. 15-41.

DIGIÁCOMO, Murillo J.; DIGIÁCOMO, Ideara de A. **ECA**: Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado. 2 ed. São Paulo: FTD, 2011a.

_____. **Município que respeita a criança**: manual de orientação aos gestores municipais. 2.ed. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná; Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Criança e do Adolescente (CAOP). 2011b.

_____. A rede de proteção e o atendimentos espontâneo e prioritário a crianças, adolescentes e famílias. In. **Tecendo Redes**: fortalecimento das redes de proteção à infância e à adolescência no Paraná. Rede Marista de Solidariedade/ Ministério Público do Paraná. Curitiba: Editora Champagnat, 2014. p. 31-36.

DUARTE, Clarice S. A Educação como um Direito Fundamental de Natureza Social. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007.

_____. Direito Público Subjetivo e Políticas Educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 02, p. 113-118, abr./jun. 2004.

_____. Reflexões sobre a justiciabilidade do direito à educação no Brasil. In: HADDAD, S.; GRACIANO, M. (Orgs.). **A educação entre os direitos humanos**. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo, SP: Ação Educativa, 2006. p. 127-153.

DURÃO, Aylton B. Habermas: os fundamentos do estado democrático de direito. **Revista Trans/Form/Ação**, São Paulo, v. 1, n. 32, p. 119-137. 2009.

FALCÃO, Eliete R. **A Gestão da Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente – FICAI**: e a contribuição do serviço social para a garantia do direito à educação. 129 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Centro Universitário La Salle – Unilasalle, Canoas, Rio Grande do Sul, 2014.

_____.; PAULY, Evaldo L. Crianças e adolescentes em situação de evasão escolar: desafios e limites da garantia do direito à educação. **Revista de Educação, Ciência e Cultura**. Canoas, v. 19, n. 1, jan./jul. 2014.

FONTES SOBRE A INFÂNCIA: diagnóstico de fontes de informação sobre a criança e o adolescente. Rede Marista de solidariedade. 1.ed. São Paulo: FTD, 2012.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v 21, p.211-259, jun. 2000.

FRITSCH, Rosangela. (Org.) **Ensino Médio**: caminhos e descaminhos da evasão escolar. São Leopoldo: Oikos, 2015.

FUKS, Mário. Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: Uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79-94, 1 sem. 2000.

GAUDIN, Jean P.; PEREIRA, Maria de L. D. **As políticas públicas locais e os processos de “hibridação” no Brasil e na França**. Trabalho apresentado no 29º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/ MG, 2005. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt01-17>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

GERALDI, Deivid V. **Universalização do Ensino Médio com qualidade**: configurações, limites e possibilidades. 105 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade do Sul de Santa Catarina. Tubarão, Santa Catarina, 2014.

GERHARDT, Tatiana E.; SILVEIRA, Denise T. (Orgs.) **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GOUVEIA, Andréa, B. Direita e esquerda na política educacional: democracia, partidos e disputas entre projetos de administração pública municipal no Brasil. In. SILVEIRA, A. D.; GOUVEIA, A.B.; SOUZA, A. R. de S. (orgs). **Conversas sobre políticas educacionais**. Curitiba: Appris, 2014. p. 71-102.

_____. PINTO, J. M. de R.; CORBUCCI, P. R. (Orgs). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**, Brasília: Ipea, 2011.

GUARÁ, Isa, M. F. R. Proteção social em redes sociais. In: _____. (Coord.) **Redes de proteção social**. São Paulo: Associação Fazendo História; Associação dos pesquisadores de núcleos de estudo e pesquisa sobre a criança e o adolescente (NECA), 2010. p.41-51.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de: Flávio B. Siebeneichler, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Técnica e Ciência como Ideologia**. Tradução de: Artur Morão. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1968.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopses estatísticas**: 1997-2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas>>. Acesso em: 7 fev. 2018.

_____. (INEP). **Indicadores educacionais**: 2007-2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 7 fev. 2018.

_____. (INEP). **Taxas de rendimento escolar**. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/educacenso/situacao_aluno/documentos/2017/taxas_de_rendimento_escolar.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2018.

_____. (INEP). **Censo Escolar**. Disponível em: <portal.inep.gov.br/censo-escolar>. Acesso em: 8 ago. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese dos indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. IBGE: Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos>>. Acesso em: 9 maio 2018.

JANNUZZI, Paulo de M. et al. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil. In: **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais**. Brasília: ENAP, 2009. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/files/Caderno_EIAPP_Programas_Sociais>. Acesso em: 5 mar. 2017.

KLEN, Rosana A. D. Percepções dos professores da educação básica sobre a rede de proteção social e sua articulação com o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO,

5.; CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 8., 2016, Goiânia. **Anais...** Goiânia: Universidade Federal de Goiás; Pontifícia Universidade Católica. 2016. Disponível em: <[Http://Www.anpae.org.br/iberoamericano2016/publicacao/cntnt/artigos/eixo_6/E6_A26.html](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2016/publicacao/cntnt/artigos/eixo_6/E6_A26.html)>. Acesso em: 5 maio 2017.

KOCH, Zenir M. **Uma leitura da questão do fracasso na escola pública catarinense**. 169p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1989.

KONZEN, Afonso A. et al (Coord.) **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC. FUNDESCOLA, 2000.

LENSKIJ, Tatiana, **Direito a permanência na escola**: a lei, as políticas públicas e as práticas escolares. 179 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MACHADO, Alberto V.; MACHADO, Marcia C. V. Escola que protege: Histórico Jurídico de proteção da criança e do adolescente. In, SILVA, P. V. B. da.; LOPES, J. E.; CARVALHO, A. (Orgs.) **Por uma escola que protege**: educação e enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes. Ponta Grossa: UEPG; Curitiba: Cátedra UNESCO de Cultura da Paz, UFPR, 2009. p. 75-94.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

_____. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico- metodológicas. **Contrapontos**, Itajaí, v. 9, n. 1, p. 4-16. jan./ abr. 2009.

_____. Alguns desafios em trabalhar com a abordagem do ciclo de políticas. **Working Paper**. 2017a. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Jefferson_Mainardes>. Acesso em: 12 nov. 2017.

_____. Pesquisa sobre política educacional no Brasil: análise de aspectos teórico-epistemológicos. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 33. 2017b.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos S.; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In. BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011. p. 143-172.

MAINARDES, Jefferson; GANDIN, Luís, A. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: TELLO, C.; ALMEIDA, M. L. P. (Orgs.). **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas: Mercado de Letras, 2013. p.143-167.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria, I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

MARTINS, Angela, M. *O campo das políticas públicas de educação: revisão de literatura. Estudos em Avaliação Educacional* (Impresso), v. 25, p. 56-70. 2013.

MARTINS, Rosimari G. **Obstáculos a conclusão da escolaridade obrigatória**: um estudo de caso. 117 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, 1997.

MATISKEI, Angelina, C.R.M. et al (Orgs). **Educação Especial e Inclusão educacional oito anos de gestão 2003-2010**. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência da Educação Departamento de Educação Especial Inclusão Educacional. Curitiba: SEED/PR, 2010.

MENDES, Marcelo S. Da inclusão à evasão escolar: o papel da motivação no ensino médio. **Estudos de Psicologia**, Campinas, v. 30, n.2, p. 261-265, abril – jun. 2013.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2002.

MINHOTO, Laurindo D.; MARTINS, Carlos E. As redes e o desenvolvimento social. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, n. 22, p. 81-101. 2001.

_____. A intersetorialidade na proteção dos direitos de crianças e adolescentes. In: SILVA, Luiz, A. (Org.) **Gestão da Política da Infância e da Adolescência no Brasil**. Coleção Compromisso e Ação. São Paulo: Fundação Abrinq, 2005. p.88-93.

MULLER, Pierre; SUREL, Yvan. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

OLIVEIRA, Romualdo P. de. O Direito à Educação. In:_____.; ADRIÃO, T. **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**. 3 ed. São Paulo: Xamã, 2007.

PALUMBO, D. J. A Abordagem de Política Pública para o Desenvolvimento Político na América. In: **The Public Policy Approach to understanding politics in America. Public Policy in America – Government in Action**. Tradução de Adriana Farah. 2 ed, 1994. p. 35-61. Disponível em: <<https://pt.calameo.com/read/00105200788cff394bffd>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

PANTALEÃO, Lucas H. **A Atuação do Ministério Público na Judicialização dos Direitos Sociais**: o caso do direito à educação na Palhoça. 66 f. Trabalho de Conclusão (Bacharel em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

PAOLI, Maria, C. TELLES, Vera, da S. Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, S.E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p.103- 148.

PARANÁ. **FICA comigo**: Programa Mobilização para a Inclusão Escolar e a Valorização da Vida Paraná. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência de Educação. Assessoria de Relações Externas e Interinstitucionais. Curitiba: SEED – PR, 2005. 32p.

_____. **Programa de Combate ao Abandono Escolar no Estado do Paraná**. Secretaria de Estado da Educação. 2013. Disponível em: <http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/combate_abandono_escolar/programa_combate_abandono_escolar.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2016.

_____. **Programa FICA Comigo**: enfrentamento à evasão escolar. Secretaria de Estado da Educação. Curitiba: SEED – PR, 2009. 40 p.

_____. **Termo de Convênio de Cooperação Técnica**. Secretaria de Estado da Educação. Associação de Conselhos Tutelares. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Paraná. Associação dos Magistrados e Promotores de Justiça da Infância, Juventude e Família do Estado do Paraná. Ministério Público do Paraná. Tribunal de Justiça. Associação dos Municípios do Paraná. 2005. Disponível em: <http://www.educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/dwnld/termos_de_cooperacao/edu_tc_fica.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2016.

_____. **Termo de Convênio de Cooperação Técnica**. Secretaria de Estado da Educação. Associação de Conselhos Tutelares. Ministério Público do Paraná. Tribunal de Justiça. 2012. Disponível em: <http://www.educacao.pr.gov.br/arquivos/File/Convenios/Diversos/Ministerio_Publico/MINISTERIO_PUBLICO.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2016.

PELISSARI, Lucas B. et al. Juventude, escola e trabalho: permanência e abandono na educação profissional técnica de nível médio. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 2, p. 403-417, abr./jun. 2013.

PEREZ, José R. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out.- dez. 2010 1179. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

PINTO, Isabela C. de M. Mudanças nas Políticas Públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008.

POGGI, Gianfranco. **A Evolução do Estado Moderno**: uma introdução sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

RAMOS, Ethiana S. da S. **As Relações com o Saber/Aprender dos Jovens do Ensino Médio em Situação de Abandono Escolar**. 159 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2015.

REZENDE, Mônica.; BAPTISTA, Tatiana. W. F. A Análise da Política proposta por Ball. In MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Org). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p. 273-283.

RIBEIRO, Priscila T. **Fracasso Escolar: Reflexões sobre um problema que se repõe e possibilidades de enfrentamento.** 99 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Ciências Humanas. Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, São Paulo, 2013.

RIBEIRO, Sérgio C. A pedagogia da repetência. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5. n. 12. mai./ago. 1991.

ROCHA, Jucilene, B. Da. **O Direito à Educação no Município da Serra/ES: análise do Programa Pró-Escola.** 194 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Centro Universitário Norte do Espírito Santo (CEUNES), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), São Mateus, 2016.

ROCHA, Simone M. da. FICAI: Um Instrumento de Rede de Atenção pela Inclusão Escolar. In: KONZEN, A. A. et al (Coord.) **Pela Justiça na Educação.** Brasília: MEC. FUNDESCOLA, 2000. p. 495 – 505.

SAGRILO, José C. **O Programa de Prevenção e Combate à Evasão Escolar (PPCEE) como Agente de Inclusão Educacional: uma análise de resultados (2011-2014).** Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Cascavel, Paraná, 2016.

SARAIVA, A. M. A. Taxa de matrícula líquida. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente.** Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

_____. Taxa de matrícula bruta. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente.** Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM

SARI, Marisa T.; LUCE, Maria B. Organização da educação – qual educação? Direito de quem? Dever de quem? In: KONZEN, A. A. et al (Coord.) **Pela Justiça na Educação.** Brasília: MEC. FUNDESCOLA, 2000. p. 321- 348.

SILVA FILHO, Raimundo B.; ARAÚJO, Ronaldo M. de L. Evasão e abandono escolar na educação básica no Brasil: fatores, causas e possíveis consequências. **Educação Por Escrito**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 35-48, jan.-jun. 2017.

SILVA, Helton L. da. **Caminhos e descaminhos da educação brasileira: um estudo dos problemas que motivam a evasão escolar no Ensino Médio.** 231 f. Dissertação (Mestrado em Educação) –Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” UNESP. Franca, São Paulo, 2016.

SILVEIRA, Adriana, A. D. **O direito à educação de crianças e adolescentes: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008).** 303 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

_____. **Direito à educação e o Ministério Público: uma análise da atuação de duas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude no interior paulista.** 262 f. Dissertação (Mestrado em Educação) –Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

SIMAS, Anna. Curitiba perde 12 alunos por dia. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 17 de maio de 2009. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/curitiba-perde-12-alunos-por-dia-bkw48zzgxnltu5u28jswple1a>. Acesso em agosto de 2017.

SOUZA, Ângelo R. de S. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. In: SILVEIRA, A. D.; GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. de S. (orgs). **Conversas sobre políticas educacionais.** Curitiba: Appris, 2014. p. 15-34.

SOUZA, Celina. Introdução Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n 16, p. 20-45, jul/dez. 2006.

SOUZA, Lanara G. Avaliação de políticas educacionais: contexto e conceitos em busca da avaliação pública. In: LORDÊLO, JAC.; DAZZANI, MV. (Orgs.) **Avaliação educacional: desatando e reatando nós** [online]. Salvador: EDUFBA, 2009.

SPOSITO, Marília P. **O povo vai à escola: a luta popular pela expansão do ensino em São Paulo.** São Paulo: Edições Loyola, 1984.

UNICEF. **O Enfrentamento da exclusão escolar no Brasil.** Brasília, DF: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2014.

VAZ, Caroline. **A Informatização da Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente – FICAI.** [cerca de 2012]. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/revista_digital/numero_07/informatizacaoficaicaroline.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2016.

VOLPI, Mário. Interfaces da educação com o sistema de proteção especial. In: KONZEN, A. A. et al (Coord.) **Pela Justiça na Educação.** Brasília: MEC. FUNDESCOLA, 2000. p. 477- 494.

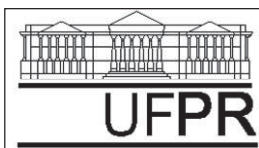
WEBER, Max. **Ensaio de sociologia.** 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

_____. **Ciência e Política: duas vocações.** 11. ed. São Paulo: Cultrix, 1999.

WEISS, Carol. In: SOUZA, Clarilza P.; GOLDBERG, Maria Amélia A. **Avaliação de Programas Educacionais: vicissitudes, controvérsias, desafios.** São Paulo: EPU, 1982.

XIMENES. Salomão B. **Direito à Qualidade na Educação Básica: teoria crítica.** São Paulo: Quarter Latin, 2014.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA – SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO



Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI - ESTRUTURADA
Secretários de Estado da Educação e Superintendentes da Secretaria
Estado da Educação – 2005 e 2012

Nome do entrevistado: _____

Profissão atual: _____

Em qual função atuava no período de assinatura do termo _____

Data: ____/____/____ Local da Entrevista: _____

- 1- Por que a evasão escolar entrou na pauta da Secretaria de Educação em 2005 ou 2012? A ponto de ensejar a reelaboração do Programa de Combate à Evasão Escolar. (A data depende de qual secretário é entrevistado).
- 2- Como acontece o processo pactuação do primeiro ou segundo termo de convênio? Qual foi o contexto de negociação?
- 3- Sabe dizer de qual instância partiu a demanda? Houve alguma pressão política seja governamental, legal, da sociedade civil ou de outra instância para enfrentamento da evasão escolar no Estado?
- 4- No seu ponto de vista a participação foi ativa de todas as instâncias? Houve maior ou menor representatividade? Poderia especificar.

IMPORTANTE:

- Antes da aplicação do roteiro a pesquisadora fará os devidos esclarecimentos acerca da intenção da pesquisa com uso do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.
- Cabe a pesquisadora gravar a entrevista e anotar alguns apontamentos que considerar relevante.
- Deixar o entrevistado a vontade para expor outras considerações que entender relevante, pois suas contribuições podem inclusive aprimorar o olhar para o objeto.

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA – MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ

Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA
(Ministério Público do Paraná – MPPR)

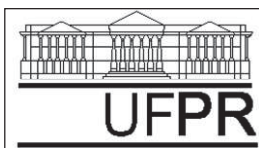
Nome do entrevistado: _____
Profissão: _____
Atuação: _____
Em qual função atuava no período de assinatura do termo _____
Data: ____/____/____ Local da Entrevista: _____

Importa entender a partir do ponto de vista do MPPR por que a evasão escolar entrou em pauta especialmente em 2005 e depois novamente em 2012 a ponto de ensejar a formulação do Programa que originou a Ficha de Notificação do Aluno Ausente - FICA? (Haviam muitos casos de evasão que chegavam ao MPPR?)

Saberia dizer se na época (2005) havia alguma pressão política seja governamental, legal ou da sociedade civil para enfrentamento da evasão escolar? Havia algum programa nacional que instigasse o estado do Paraná a criar um em modelo estadual?

Como foi a participação do MPPR? E dos demais convenientes? Conselho Tutelar? e a própria Secretaria de Educação? Sentiu diferença nas negociações de 2005 para 2012?

**APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA – ASSOCIAÇÃO DOS CONSELHEIROS
TUTELARES**



**Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação**

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI - ESTRUTURADA

**Representantes da Associação dos Conselheiros Tutelares que pactuaram o Termo
de Convênio e Cooperação em 2005 ou em 2012**

Nome do entrevistado: _____

Profissão atual: _____

Em qual função atuava no período de assinatura do termo _____

Data: ____/____/____ Local da Entrevista: _____

Importa entender a partir do ponto de vista da representante do Conselho Tutelar na época, 2005 ou 2012, por que a evasão escolar se tornou um tema relevante a ponto de ensejar a formulação do Programa de Combate ao Abandono Escolar? Sabe dizer de qual instância partiu a demanda? Houve alguma pressão política seja governamental, legal, da sociedade civil ou de outra instância para enfrentamento da evasão escolar no Estado?

O que poderia expor acerca de como se deram as negociações e debates para pactuação do Termo de Convênio?

Enquanto representante do Conselho Tutelar como percebeu a participação dos convenientes (Ministério Público, Secretaria e do próprio Conselho Tutelar)? No seu ponto de vista a participação foi ativa de todas as instâncias? Houve maior ou menor representatividade? Poderia especificar?

APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA – DIRETOR/ PEDAGOGO



Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

ENTREVISTA COM DIRETOR (A) E PEDAGOGO (A) ESCOLAR

Identificação:

1. Nome: _____ (não identificar na pesquisa)
2. Instituição de Ensino: _____
2. Função atual _____
3. Bairro _____ Município: São José dos Pinhais
4. Há quanto tempo trabalha na rede estadual de ensino? _____
5. Data da entrevista ____/____/____

Roteiro:

1. Qual o procedimento da direção ou equipe pedagógica/ pedagogo (a) ao identificar alunos com faltas? Faz contato com a família? Se sim, como faz esse contato? Já precisou fazer busca ativa na residência da família/ visita domiciliar? Comunica direto o Conselho Tutelar? Comunica a rede de proteção? Comunica o Ministério Público? Qual o número de faltas necessárias para haver essa comunicação? Sempre foi assim ou é recente?
2. Isso é uma iniciativa da escola ou há alguma orientação sobre Evasão Escolar do Núcleo de Educação (ou de outra instância? Ficar atenta) Como foi a receptividade por parte dos profissionais (resistência)? Houve alguma alteração nas orientações da Secretaria durante esse tempo? Alguma diferença de uma gestão para outra?
3. Em caso de abandono ou infrequência que instrumento você utiliza? Alguma Ficha?
 - A) Ficha de controle interno de faltas injustificadas? Se sim como?
 - B) Formulário de notificação obrigatória de estudante ausente a ficha FICA? Se sim como?

- C) Formulário de registro da reunião com os pais ou responsáveis do estudante ausente. Se sim como? Como preparou a reunião? Utilizou o roteiro para orientar a reunião com os pais ou responsáveis?
 - D) Já utilizou o formulário de encaminhamento à Rede de Proteção Social.
 - E) Ou são utilizados outros procedimentos específicos da escola? Quais?
4. Se você já utilizou ou utiliza tais formulários considerando a dinâmica do trabalho escolar, como você faz o preenchimento? Ou são outros funcionários da escola que tem esta responsabilidade? Se sim, quais? Os demais funcionários realizam outras ações?
 5. Se já encaminhou casos a rede de proteção ou as instâncias do Sistema de Garantias (CRAS, Conselho Tutelar, Ministério Público), houve devolutiva dos casos encaminhados? Foi possível repassar ao professor essa devolutiva?
 6. Como a escola procede quando há o retorno de aluno que esteve em situação de abandono durante o ano letivo? Há alguma atividade diferenciada como reforço?

Data _____ de _____ de 2017

- Ir para campo com a preocupação de verificar o que ele faz? Ver o que ele descreve? Ou seja, caso hajam negativas indagar: e como você procede independente das orientações? Se não procede indagar o porquê?

- Verificar com a equipe se há alguma caso específico de evasão no qual a escola tenha se empenhado, cujo aluno e família possam ser convidados a participar da pesquisa. Seja um caso de sucesso no retorno ou não, mas que tenha requisitado intervenção da escola. Seja via instrumentais do programa ou não.

- Solicitar indicação de um ou mais professores que tenham algum tipo de envolvimento com situação de infrequência/ abandono escolar. Caso não tenham esse perfil, um professor do nível de ensino que tem mais problemas com desistência/ abandono escolar. (9º ano/ ensino médio?) (período noturno? diurno).

APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA – PROFESSOR



Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

ENTREVISTA COM O PROFESSOR

Identificação:

1. Nome _____ (não identificar na pesquisa)
2. Instituição de Ensino: _____
3. Função _____
4. Horário que atua nesta escola _____
5. Bairro _____ Município: São José dos Pinhais
6. Há quanto tempo trabalha na rede estadual de ensino? _____
7. Data da entrevista ____ / ____ / ____

Roteiro:

1. Ao identificar alunos com faltas tem algum procedimento específico? (EXPLORAR) Qual o número de faltas necessárias para tomar alguma medida?
2. Você utiliza formulários específicos? (Ficha de controle interno de faltas injustificadas ou formulário de notificação obrigatória de estudante ausente ou FICA)?
3. Considerando a dinâmica do trabalho docente como você faz o preenchimento?
4. Há alguma orientação sobre evasão escolar do Núcleo de Educação ou da equipe da escola sobre o assunto que acha relevante mencionar?
5. Há alguma relação da escola com a rede de proteção? Você participa ou fica a cargo do diretor ou pedagogo?
6. Houve casos de encaminhamento de casos de falta? E você teve devolutiva?
7. Houve algum caso de retorno de aluno evadido? Como foi? Precisou de alguma adaptação curricular? Alguma ação de reforço escolar? (Identificar situação conflito, aprendizagem, adaptação no espaço da escola, resistências)

Data ____ de ____ de 2017

OBS: Email de contato registrar no Termo de Consentimento

**APÊNDICE F – ROTEIRO DE ENTREVISTA – PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA
INFÂNCIA E JUVENTUDE DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS**



Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

**ENTREVISTA COM PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE DE
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS**

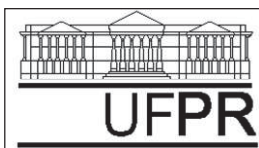
Identificação:

1. Nome _____ (não identificar na pesquisa)
2. Função ocupada no MP _____
3. Há quanto tempo atua no MP? _____
4. Data da entrevista ____/____/____

1. Como o Ministério Público de São José dos Pinhais através dessa Promotoria tem atuado para acompanhar a implementação do Programa de Combate ao Abandono Escolar?
2. Já recebeu representação pelo Conselho Tutelar de casos de infrequência ou evasão? Se sim? Percebeu se houve ação da escola, da rede de proteção, do Conselho Tutelar?
3. Sabe dizer se houve necessidade de tomar as devidas providências legais como responsabilização dos pais/responsável por eventual prática da infração administrativa prevista no Art. 249, da Lei nº 8.069/90 e do crime de abandono intelectual previsto no Art. 246, do Código Penal?
4. Como percebe o comprometimento da escola e/ou do Núcleo de Educação com o Programa? Poderia exemplificar? Por iniciativas pontuais ou de uma forma mais sistêmica? (explorar sobre a rede ou o Conselho Tutelar em relação ao problema da evasão escolar)

Data ____ de ____ de 2017

**APÊNDICE G – ROTEIRO DE ENTREVISTA – CONSELHO TUTELAR DE SÃO JOSÉ
DOS PINHAIS**



**Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação**

ENTREVISTA COM CONSELHEIRO TUTELAR

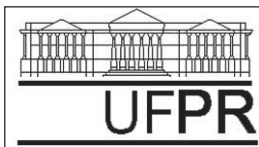
Identificação:

1. Nome: _____ (obs: não identificar na pesquisa)
2. Conselho Tutelar Centro ()
3. Há quanto tempo atua como conselheira(o) tutelar? _____
4. Há quanto tempo atua com esta territorialidade? _____
5. Data da entrevista _____ / _____ / _____

1. O Conselho Tutelar recebe encaminhamentos de casos de infrequência escolar de alunos por parte da escola?
2. Como chegam esses encaminhamentos? Através de relatórios, ficha FICA, contato telefônico, ou outra maneira? As escolas procedem da mesma forma? (explorar essas diferenças nas estaduais) Há quanto tempo é assim? Houve alterações?
3. Como o Conselho Tutelar procede? Faz contato com a escola? Com o Núcleo de Educação? Como dão o retorno? Notifica a família? Faz reuniões? Outras ações? Quais?
4. Já precisou acionar o Ministério Público para representação por abandono intelectual? Essa situação é frequente?

Data _____ de _____ de 2017

APÊNDICE H – ROTEIRO DE ENTREVISTA – REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL



Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL

Identificação:

Município: São José dos Pinhais

1. Nome _____ (não identificar na pesquisa)
2. Qual e sua Função _____
3. Há quanto tempo trabalha na assistência social? _____
4. Há quanto tempo atua nesta rede de proteção? _____
5. Data ____/____/____

1. Quem são os participantes da rede de proteção? Segmentos das políticas públicas municipais e estaduais (Secretaria Municipal e Estadual de Educação? Secretaria de Saúde? Secretaria de Assistência Social? Outras secretarias? Outros representantes do Poder Executivo? Conselho Tutelar (CT)? Conselhos de Direitos? Outros Conselhos? Órgãos da Sociedade Civil (ONGs, Associações, Igrejas, Entidades Sociais)?
2. A rede conhece o Programa de Combate ao Abandono Escolar/ PR? Participa? Acompanha? Há interlocução com a Escola? Ou só com a Secretaria Estadual / Núcleo?
3. A rede recebe casos de alunos em situação de infrequência escolar?
- 3.A) Se sim, como chegam esses casos? Através de relatório, ou algum formulário específico? Quem encaminha (escola? Núcleo, o CT?) Se recebem encaminhamentos de casos de abandono escolar ou infrequência como a rede trata dessas situações? Realiza busca ativa? Reencaminha para outros agentes do Sistema de Garantias dos Direitos? Ou faz contato direto com a escola, ou com o Núcleo? Como é a forma de registro? Ou não procede em casos de infrequência? Por quê? Vocês ignoram ou reencaminham?
- 3.B) Se não recebem? Há alguma preocupação sobre o problema da evasão escolar? Algum procedimento da rede sobre o assunto?

Data ____ de ____ de 2017

ANEXO 1 – FICHA DE COMUNICAÇÃO DO ALUNO AUSENTE (FICA) – PROGRAMA FICA COMIGO 2005

Ficha de Comunicação de Aluno Ausente - FICA

1. DADOS DA ESCOLA

Estabelecimento: _____
 Endereço: _____
 Município: _____ Telefone: _____
 Rede Estadual () Rede Municipal ()

2. DADOS DE IDENTIFICAÇÃO DO ALUNO

Aluno(a): _____
 Sexo: _____ Data de nascimento: _____ CGM: _____
 Filiação: _____ e _____
 Endereço residencial: _____
 Ponto de referência: _____ Telefone para contato: _____ Responsável Direto: _____
 Nome e endereço da Parente ou Conhecido: _____
 A família e/ou o aluno estão inseridos em algum Programa Social? _____ Qual? _____

3. HISTÓRICO DA SITUAÇÃO ESCOLAR

Série/Turma/Turno: _____ Datas das faltas: _____
 Disciplina: _____ Nome do(s) Professor(es) e data da comunicação: _____
 _____ Data do recebimento e Assinatura do(a) Pedagogo(a): _____

4. MEDIDAS TOMADAS PELA ESCOLA

De que forma e data de Convocação do Responsável: _____
 _____ Data de comparecimento do responsável: _____
 Motivos das faltas (vide Anexo III): _____

ANEXO 2 – LISTAGEM DOS MOTIVOS DAS FALTAS – PROGRAMA FICA COMIGO 2005

(a ser utilizado no campo nº 04, da FICA)

Em relação a dificuldades com:

1. Família

- 1.1. Proibição ou resistência quanto a frequência do aluno a escola, apresentada pelos pais ou responsáveis.
- 1.2. Transferência de moradia.
- 1.3. Morte na família.
- 1.4. Conflitos familiares determinados por consumo de álcool ou de substâncias entorpecentes.
- 1.5. Problemas de saúde mental de um dos pais.
- 1.6. Problemas de saúde de algum membro da família.
- 1.7. Limitações de ordem material (falta de uniforme, de material escolar, etc).

2. Aluno

- 2.1. Consumo de álcool ou de substâncias entorpecentes.
- 2.2. Doença crônica.
- 2.3. Acidente que implique impossibilidade de locomoção.
- 2.4. Situação de trabalho infantil.
- 2.5. Gravidez precoce.
- 2.6. Situação de abuso/exploração sexual.
- 2.7. Defasagem série/idade.
- 2.8. Indisciplina.
- 2.9. Repetência.
- 2.10. Envolvimento do aluno em práticas infracionais (ex: furtos, agressões físicas, porte ilegal de arma, ameaças, etc.)
- 2.11. Aluno submetido a medida socioeducativa.

3. Escola

- 3.1. Defasagem série/idade.
- 3.2. Ameaças de terceiros contra o aluno.
- 3.3. Situações de discriminação contra o aluno.
- 3.4. Conflito com o professor ou direção da escola.
- 3.5. Falta de acompanhamento pedagógico.
- 3.6. Ausência de professor.

4. Ausência de políticas públicas

- 4.1. Falta de transporte escolar.
- 4.2. Dificuldade de acesso à escola.
- 4.3. Violência no entorno da escola.
- 4.4. Falta de infra-estrutura para situações especiais – rampas e banheiros apropriados para cadeirantes, entre outros.
- 4.5. Inexistência de oferta de modalidade de ensino específica para o atendimento da necessidade do aluno.

5. Outros

(especificar na ficha Anexo II)

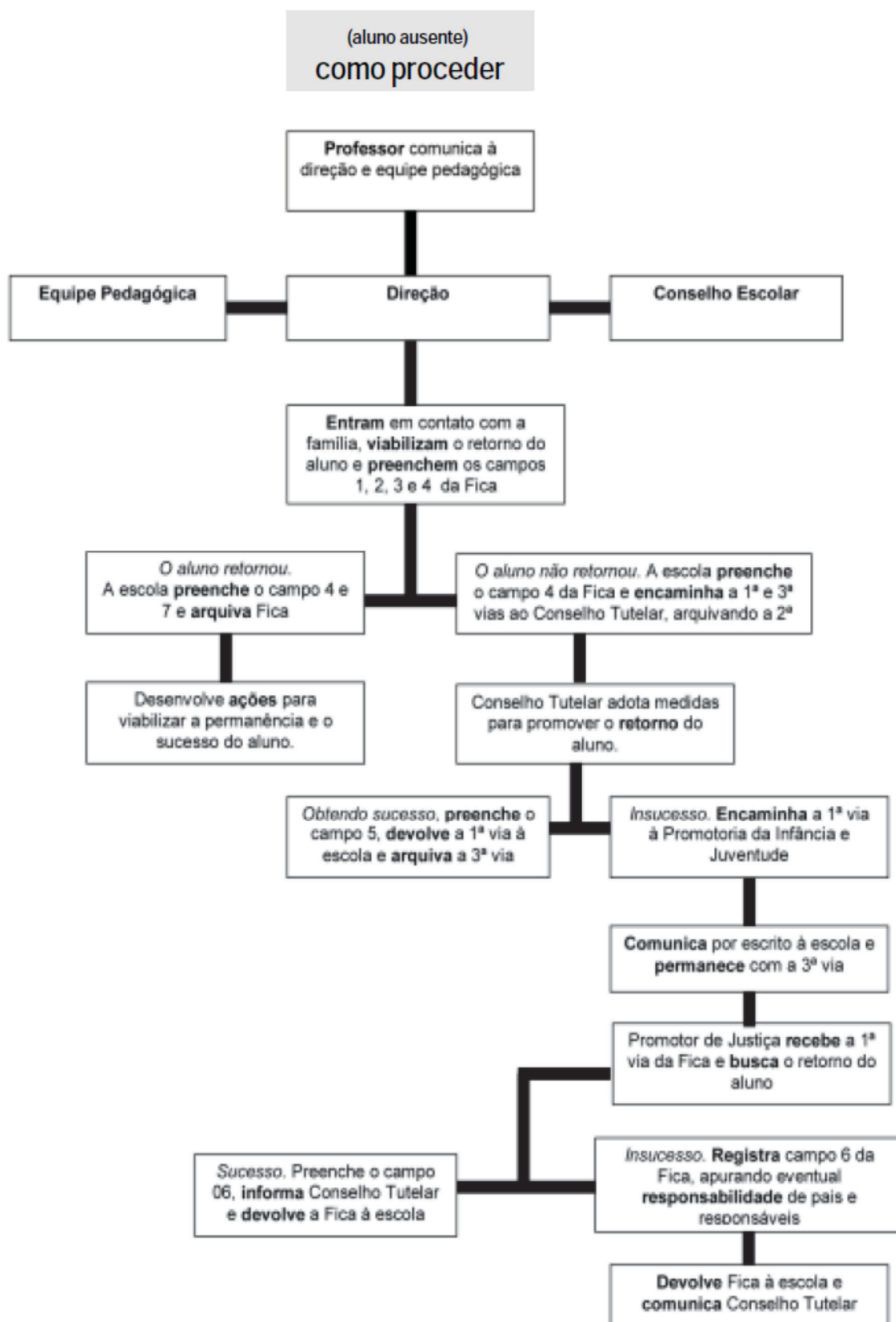
**ANEXO 3 – FICHA DE CONTROLE INTERNO DE FREQUÊNCIA – PROGRAMA
FICA COMIGO 2005**

**Controle Interno de Frequência
(preenchimento pelo professor)**

Nome do aluno: _____	
Série / Turma / Turno: _____	
Disciplina: _____	
Nome do Professor: _____	
Data das Faltas: _____	Total das Faltas: _____
Motivos das Faltas: _____	
Iniciativas desenvolvidas pelo Professor: _____	

Data da comunicação: _____	Assinatura do Professor: _____

**ANEXO 4 – ORGANOGRAMA DE ENCAMINHAMENTOS PARA ALUNOS
AUSENTES – PROGRAMA FICA COMIGO 2005**



ANEXO 5 – INSTRUMENTAL POR ESCOLA- AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À EVASÃO – PROGRAMA FICA COMIGO 2009

Avalie abaixo as questões que sua escola está realizando no enfrentamento à evasão utilizando seguinte escala

MOTIVOS	NUNCA	RARAMENTE	ÀS VEZES	NA MAIORIA DAS VEZES	SEMPRE
1. Viabiliza, efetivamente, aos alunos e pais, a compreensão sobre a importância da educação como via de emancipação humana?					
2. Desenvolve ações que favoreçam a real participação dos pais no coletivo escolar de modo a possibilitar, à família e/ou aos responsáveis pelos alunos, a compreensão da importância do acompanhamento sistemático da vida escolar dos filhos?					
3. Efetiva as avaliações de alunos, encaminhando-os à sala de recursos quando necessário?					
4. Realiza os encaminhamentos dos alunos à Sala de Apoio identificados a defasagem de conteúdos, quando diagnosticada pelo professor, segundo critérios necessários para a série?					
5. Organiza o Conselho de Classe (Pré-Conselho, Conselho e Pós-Conselho) enquanto espaço de discussão e enfrentamento das causas e consequências das dificuldades dos alunos em relação ao processo pedagógico?					
6. A Escola participa de Programas e Projetos Públicos, como o Viva a Escola, PDE-E, Escola Aberta, no sentido de encaminhar e realizar efetivo acompanhamento dos alunos, considerando o processo de aprendizagem?					

MOTIVOS	NUNCA	RARAMENTE	ÀS VEZES	NA MAIORIA DAS VEZES	SEMPRE
7 .Organiza a Hora-Atividade, envolvendo equipe pedagógica e professores, como espaço efetivo de interlocução relativa ao Plano de Trabalho Docente, com vistas a rever encaminhamentos metodológicos, processo de avaliação e recuperação de estudos viabilizando proposições diferenciadas de trabalho no decorrer do processo de ensino e aprendizagem?					
8. Analisa, avalia e encaminha, criteriosamente, alunos com dificuldades de aprendizagem, para Sala de Recursos, sob orientação da Equipe de Educação Especial do Núcleo Regional de Educação?					
9. Realiza, junto ao SAREH, os encaminhamentos necessários dos alunos que necessitam de atendimento pedagógico hospitalar?					
10. Realiza encaminhamentos à Rede de Proteção dos alunos em situação de risco (violência física, psicológica, negligência familiar, entre outras)?					
11. Participa do Conselho Escolar, levando situações que necessitem de mediação de aprendizagem dos alunos e definindo suportes necessários?					
12. Utiliza estratégias específicas de trabalho com alunos que possuem necessidades educativas especiais, e quando necessário realiza adaptações curriculares?					

MOTIVOS	NUNCA	RARAMENTE	ÀS VEZES	NA MAIORIA DAS VEZES	SEMPRE
13. Realiza registros nas fichas de acompanhamento individual dos alunos, fazendo os encaminhamentos necessários quanto às questões disciplinares, de acordo com o Regimento Escolar?					
14. Faz acompanhamento do rendimento escolar dos alunos, em especial dos aprovados por Conselho de Classe, ou com sucessivas retenções, verificando junto aos professores o aproveitamento destes alunos durante o processo e discutindo sobre formas de trabalho, avaliação e recuperação?					
15. A Equipe Pedagógica tem utilizado as reuniões pedagógicas para planejamento das ações da escola e como espaço de discussão sobre os índices de evasão e desempenho acadêmico como na Prova Brasil, fazendo uma análise do que é necessário retomar?					
16. A escola tem socializado a toda comunidade escolar Projeto Político Pedagógico, o Regimento Escolar, o Plano de Ação da Escola e as Normas Internas?					

ANEXO 6 – ROTEIRO PARA INVESTIGAÇÃO DAS CAUSAS QUE LEVAM À EVASÃO DOS ALUNOS – PROGRAMA FICA COMIGO 2009

6. ROTEIRO PARA INVESTIGAÇÃO DAS CAUSAS QUE LEVAM À EVASÃO DOS ALUNOS

Este roteiro foi elaborado para subsidiar o trabalho das equipes pedagógicas das escolas no sentido de levar a reflexão e análise sobre as possíveis causas que levam à evasão escolar. Possibilitando assim, ao pedagogo, melhores condições de traçar ações na busca de soluções para os problemas.

1. Como se constitui a família do aluno - com quem mora?
2. Quem se responsabiliza legalmente pelo aluno?
3. Quem atende às convocações da escola para tratar de assuntos relativos ao aluno?
4. O aluno reside/mora nas proximidades da escola?
5. Como ele se desloca para a escola? Que tipo de transporte utiliza para vir à escola?
6. O aluno colabora na renda familiar? Em que medida? Como isto interfere na frequência ou no rendimento escolar do aluno?
7. Os horários e o período trabalhado estão de acordo ou excedem o previsto na legislação específica?
8. O tipo de trabalho realizado apresenta características que exijam esforço físico/intelectual que venham a extenuar o aluno, trazendo prejuízo ao seu desempenho na escola?
9. O aluno apresenta atrasos constantes, sucessivos ou alternados? Como a escola comunica aos responsáveis? Estes atendem de que forma a estas situações?
10. O aluno apresenta doenças crônicas? Em que medida elas são impeditivas em relação à frequência e rendimento do aluno? Que encaminhamentos a escola e a família promovem para assegurar ao aluno o direito ao acesso, permanência e efetivação do processo educativo?
11. O aluno costuma faltar, eventualmente, em razão de doenças/sintomas (afecções/infecções, entre outros)? Apresenta justificativa (atestados médicos, comunicados da família, etc.)? Quais os encaminhamentos da escola e da família, nestes casos, que assegurem o direito a realizar provas, trabalhos, tarefas, etc.?
12. Existem evidências/ queixas/ marcas de violência física, psicológica, moral ou abuso sexual? Qual a atitude da escola diante dos fatos? Foram acionados os órgãos competentes - Rede de Proteção, Conselho Tutelar, Ministério Público? Houve retorno destes encaminhamentos?
13. Há indícios ou comprovação de que o aluno usa substâncias ilícitas – drogas, bebidas alcoólicas? Que ações/providências foram empreendidas pela escola e pela família? Houve necessidade de apoio de outros órgãos - Patrulha Escolar, Delegacia do Adolescente, Conselho Tutelar, Rede de

Proteção?

14. O aluno possui as condições materiais necessárias à sua participação nas aulas e no processo de ensino-aprendizagem? O aluno dispõe de uniforme, materiais de uso individual (cadernos, canetas, lápis, etc.,)? Em caso contrário, há encaminhamentos relativos ao suporte de mecanismos como o bolsa-família? O aluno deixa de trazer para a escola, com frequência, os materiais de uso individual necessários ao trabalho em sala de aula? Como isto é registrado e comunicado à família? Há comprovação das providências tomadas pela família e pela escola?
15. O aluno apresenta rendimento insuficiente em alguma(s) disciplina(s)? Qual(is) disciplina(s)? De que forma a escola tem encaminhado ações com vistas a promover a aprendizagem efetiva dos conteúdos curriculares? Há registros que comprovem estas ações?
16. A relação professor-aluno explicita tensões/conflitos de relacionamento pessoal que comprometem o processo ensino-aprendizagem? O comportamento do aluno interfere na assimilação dos conteúdos? Como os professores encaminham estas situações? São registradas e comunicadas aos pais ou responsáveis?
17. Existem outras formas de tensões/conflitos de relacionamento pessoal que interferem no rendimento escolar tais como: com familiares, colegas, funcionários, entre outros? Em que espaços isso ocorre além da escola?
18. O aluno está sofrendo algum tipo de constrangimento ou alguma ameaça à sua integridade moral, física, psicológica? Demonstra medo de vir à escola? Os familiares ou responsáveis têm conhecimento disso? Também temem pela integridade do aluno e optam por não enviá-lo à escola? Há indícios ou conhecimento da ação de gangues, grupos formados dentro da escola, ou ações individuais de outros alunos ou pessoas?
19. O rendimento escolar do aluno já o levou à retenção na série? Quantas vezes isto ocorreu? Como a situação foi encaminhada e registrada pela escola? A família e/ou responsáveis acompanharam o processo?
20. O aluno foi retido em séries diferentes? Em quais e quantas vezes? Como a situação foi encaminhada e registrada pela escola? A família e/ou responsáveis acompanharam o processo?
21. O aluno foi aprovado pelo Conselho de Classe? Quantas vezes? Apresenta defasagem em relação a conteúdos básicos para a série? Em que medida isto interfere na aprendizagem? Que ações a escola empreendeu? Foi possível recorrer a suportes oferecidos por políticas públicas?
22. O aluno frequentou ou frequenta a Sala de Apoio? Como ocorreu a movimentação neste programa? O aproveitamento escolar do aluno melhorou ou continua apresentando dificuldades para compreender os conteúdos? Que registros indicam isto?
23. Houve necessidade de encaminhamento do aluno à Sala de Recursos? Como ocorreu a movimentação neste programa? O aproveitamento escolar do aluno melhorou, considerando suas características, ou continua apresentando dificuldades para compreender os conteúdos? Que registros indicam isto?
24. Em relação à frequência e assiduidade dos professores: Qual a incidência de faltas sem

justificativas? Qual a incidência de faltas justificadas? Quais os motivos destas faltas? Estão respaldados legalmente? As faltas foram lançadas em relatório oficial? Que encaminhamentos foram feitos pela escola? Houve atendimento aos alunos nestas situações? Como ocorreu a reposição da carga horária e conteúdos? Todos os alunos tiveram acesso às aulas de reposição? Há registros destas ações?

25. A equipe pedagógica tem acompanhado o Plano de Trabalho Docente do professor nas horas-atividade, dando sugestões de estratégias metodológicas diferenciadas visando a aprendizagem efetiva dos alunos? Há registro desse acompanhamento e destas intervenções?

26. O professor percebe a importância da elaboração do seu Plano de Trabalho e da necessidade do planejamento diário de suas aulas, como forma de evitar o imprevisto, e em consequência a indisciplina em sala de aula?

27. Os professores, ao realizar a seleção dos conteúdos em seu Plano de Trabalho Docente, têm partido dos conteúdos que o aluno já domina ou dos conteúdos que se pressupõe deveria saber? Como a equipe pedagógica tem trazido para discussão esta questão? É retomado com o professor, partindo do que o aluno já sabe?

28. A equipe pedagógica tem acompanhado as formas de avaliação adotadas pelo professor? Têm sido respeitadas as exigências legais? O professor tem utilizado a avaliação como diagnóstico, verificando os conteúdos que serão necessários retomar com o aluno? Têm prevalecido os padrões qualitativos, ou seja, os avanços do aluno durante o processo pedagógico?

29. O professor tem realizado a recuperação simultânea dos conteúdos que não foram assimilados pelo aluno?

30. Como são repassadas as normas da escola aos alunos e pais? Todos os pais têm conhecimento do Projeto Político Pedagógico da Escola, Regimento Escolar, Plano de Ação da Escola? Que ações a escola realiza para socializar estas informações a toda comunidade escolar?

31. Quais são as medidas disciplinares utilizadas pela escola, quando da indisciplina do aluno em sala de aula? A escola diferencia ato de indisciplina de ato infracional e entende que o segundo não diz respeito à escola?

32. O problema da indisciplina na escola tem sido atribuído exclusivamente ao aluno? Ou a escola faz uma análise junto aos professores e funcionários dos outros fatores que podem estar contribuindo para este fato?

33. De que forma a equipe pedagógica tem realizado o registro das medidas disciplinares e dos encaminhamentos necessários para efetivar um ensino de qualidade?

34. Em que medida o Conselho de Classe tem sido utilizado como espaço de discussões de ações para obtenção de uma aprendizagem efetiva e não somente abordar as questões de indisciplina em sala de aula?

35. A escola tem utilizado os índices de evasão, os índices da Prova Brasil de sua escola para realizar uma análise e discussão com toda a equipe sobre os pontos que devem ser retomados e traçar ações para alcançar estes objetivos?

36. Em que medida a escola percebe que a indisciplina em si não leva à evasão escolar, mas que é um conjunto de fatores que interligados acabam levando à evasão, tais são eles: indisciplina - desmotivação - baixo rendimento - reprovação - defasagem idade/série? Em que momentos a escola discute e faz reflexões sobre estas questões?

37. Que outros condicionantes foram ou podem ser analisados, os quais interferem na frequência do aluno?

A partir do instrumento indicado, que análises a escola chega em relação à:

Acompanhamento da família acerca da participação e frequência do aluno?

Condições concretas de possibilidades de participação e frequência por parte do aluno?

Acompanhamento das atividades e desempenho escolar do aluno?

Acompanhamento da aprendizagem, das atividades, do rendimento e da participação do aluno por parte da escola?

Os motivos evidenciados pela escola, após a análise da situação, estão de acordo com o relato realizado pela família para justificar as faltas do aluno?

ANEXO 7 – FICHA DE CONTROLE INTERNO DE FALTAS INJUSTIFICADAS- PROGRAMA DE COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR/ 2013

Preenchimento pelos Professores, quando identificadas 5 (cinco) faltas/dias consecutivos ou, 7 (sete) faltas/dias alternados, no período de 60 (sessenta) dias.

NOME DO (A) ESTUDANTE: _____ ANO/SÉRIE: _____ TURMA: _____ TURNO: _____

DATA	DISCIPLINA	PROFESSOR (A)	DATA BIMESTRE	MOTIVO DAS FALTAS	FONTE DA INFORMAÇÃO	ASSINATURA
OBSERVAÇÕES SOBRE O COMPORTAMENTO DO(A) ESTUDANTE (SINAIS DE ALERTA, DINÂMICA PESSOAL E SOCIAL ETC.)						
ENCAMINHAMENTOS EFETUADOS PELO PEDAGOGO (constando data e discriminação do encaminhamento).						

DESPACHO AO DIRETOR: Comunico por meio desta ao diretor(a) desta instituição de ensino a infrequência do(a) estudante _____, conforme motivos descritos nesta ficha. <div style="text-align: center; margin-top: 20px;"> _____ / ____ / ____ </div> <div style="margin-top: 10px;"> Assinatura da(do) Pedagoga (o) </div>

**ANEXO 8 – FORMULÁRIO DE REGISTRO DE REUNIÃO COM PAIS OU
RESPONSÁVEIS DO (A) ESTUDANTE AUSENTE - PROGRAMA DE COMBATE AO
ABANDONO ESCOLAR/ 2013**

Para ser preenchido pela Equipe Pedagógica na presença dos pais ou responsáveis.

Nome do(a) Estudante: _____
Ano/Série: _____ Turma: _____ Turno: _____ Data: ____/____/____.
Horário: _____ Representante da Escola: _____
Local: Escola () Residência do (a) estudante () Outro: _____

Responsáveis legais que compareceram/foram visitados:

Motivo da ausência do(a) estudante (Consultar ANEXO VII):

Compromissos acordados:

Declaro que as informações descritas são verdadeiras e assumo o compromisso acima registrado, reconhecendo minhas obrigações legais junto ao menor no que se refere ao direito à educação básica.

Assinatura do(s) pais ou responsáveis do(a) estudante:

Assinatura do(s) representante(s) da escola:

ANEXO 9 – FORMULÁRIO DE NOTIFICAÇÃO OBRIGATÓRIA DE ESTUDANTE AUSENTE - PROGRAMA DE COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR/ 2013

Para ser preenchido pelo Representante da Escola e/ou Rede de Proteção da Criança e do Adolescente na presença dos pais ou responsáveis.

1. DADOS DA ESCOLA

Instituição de Ensino: _____
 Caracterização: Rede Estadual () Rede Municipal () Escola Particular () Escola Especial ()
 Endereço: _____ Nº _____
 Município: _____ Telefone: (____) _____
 Núcleo Regional de Educação: _____

2. DADOS DE IDENTIFICAÇÃO DO (A) ESTUDANTE

Nome do(a) Estudante: _____
 Ano/Série: _____ Turma: _____ Turno: _____ Data: ____/____/____.
 Horário da visita: _____ Endereço Residencial: _____
 Bairro: _____ Município: _____
 CEP: _____ Zona: Urbana () Rural ()
 Ponto(s) de referência: _____
 Nome da Mãe: _____
 E-mail da Mãe: _____
 Telefones da Mãe (residencial, comercial, celular e para recados): () _____ - _____ / _____ - _____
 Nome do Pai: _____
 E-mail do Pai: _____
 Telefones do Pai (residencial, comercial, celular e para recados): () _____ - _____ / _____ - _____
 Nome do Responsável: _____
 E-mail do Responsável: _____
 Telefones do Responsável: () _____ - _____ () _____ - _____ () _____ - _____

3. AÇÕES REALIZADAS PELA ESCOLA:

Via contato telefônico fixo ou móvel, e-mail, SMS:

Convocação por escrito: (enviado por vizinhos ou colegas e/ou carta registrada, via Correios)

4. DA REUNIÃO COM OS PAIS OU RESPONSÁVEIS (SE COMPARECEREM/FOREM VISITADOS)

Presentes:

Motivo da ausência do(a) estudante (Consultar Anexo VI):

Compromissos acordados:

Declaro que as informações descritas são verdadeiras e assumo o compromisso acima registrado, reconhecendo minhas obrigações legais junto à criança ou adolescente, no que se refere ao direito à educação básica.

Assinatura do(s) pais ou responsável(eis):

Encarregados da visita /reunião domiciliar:

FUNÇÃO/INSTITUIÇÃO	NOME	ASSINATURA

() Não foi possível realizar a visita/reunião domiciliar. Pelo motivo:

ANEXO 10 – FORMULÁRIO DE MEDIDAS TOMADAS PELO ESTABELECIMENTO ESCOLAR - PROGRAMA DE COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR/ 2013

Para ser preenchido pela Equipe Pedagógica e/ou Professores.

Nome do(a) estudante: _____

Ano/Série: _____ Turma: _____ Turno: _____ Data: ____/____/____.

Medidas:

1. () Diálogo mediante convocação dos pais ou responsáveis, com registro em ata.
2. () Visita domiciliar.
3. () Encaminhamentos à Rede de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente.
4. () Estratégias de acolhimento e de estímulo à aprendizagem escolar.
5. () Realização de reuniões periódicas com os pais ou responsáveis, para buscar em conjunto a solução dos problemas que motivam as faltas e reverter à situação.
6. () Ações educativas junto aos(as) estudantes, pais ou responsáveis, de modo a desenvolver a compreensão da importância da educação.
7. () Ações educativas junto aos pais ou responsáveis que favoreçam a efetiva participação no coletivo escolar e a compreensão da importância do acompanhamento sistemático da vida escolar dos filhos.
8. () Encaminhamentos do(a) estudante à Sala de Recursos e/ou Centros de Atendimento Especializados.
9. () Discussão e deliberação em Conselho de Classe, visando o enfrentamento das causas e das consequências das dificuldades dos (as) estudantes em relação ao processo pedagógico.
10. () Elaboração do Plano de Trabalho Docente, durante as horas atividade dos professores e mediado pela Equipe Pedagógica, com vistas a rever os encaminhamentos metodológicos, bem como os processos de avaliação e de recuperação de estudos, viabilizando proposições diferenciadas e personalizadas para o processo de ensino e aprendizagem.
11. () Encaminhamento para avaliação educacional sob orientação da equipe de Educação Especial do Núcleo Regional de Educação.
12. () Providências junto ao SAREH para atendimento pedagógico hospitalar.
13. () Realização de reuniões com Conselho Escolar e a APMF, pautando a mediação de aprendizagem dos estudantes e definindo suportes necessários.
14. () Utilização de metodologias específicas de trabalho pedagógico voltado a necessidades educativas especiais e, inclusive, adaptações curriculares.
15. () Outros: _____.

DESCRIPTIVO:

RESULTADOS OBTIDOS:

Assinatura do(s) representante(s) da escola:

ANEXO 11 – FORMULÁRIO DE ENCAMINHAMENTO À REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE - PROGRAMA DE COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR/ 2013

Para ser preenchido pelo Representante da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente na presença dos pais ou responsáveis (a “porta de entrada” para Rede de Proteção deve ser definida em cada município, podendo ser qualquer das indicadas no item 2.2 ou outro equipamento que venha a ser criado).

1. DADOS DA ESCOLA

Instituição de Ensino: _____
 Código da Instituição de Ensino: ____/____/____/____/____/____/____/____
 Caracterização: Rede Estadual () Rede Municipal () Escola Particular () Escola Especial ()
 Endereço: _____ Nº _____
 Município: _____ Telefone: (____) _____
 Núcleo Regional de Educação: _____

2. DADOS DE IDENTIFICAÇÃO DO (A) ESTUDANTE

Nome do(a) estudante: _____
 Ano/Série: _____ Turma: _____ Turno: _____ Data: ____/____/____.
 Horário da visita: _____ Endereço Residencial: _____
 Bairro: _____ Município: _____
 CEP: _____ Zona: Urbana () Rural ()
 Ponto(s) de referência: _____
 Nome da Mãe: _____
 E-mail da Mãe: _____
 Telefones da Mãe (residencial, comercial, celular e para recados): () _____ - _____ / _____ - _____
 Nome do Pai: _____
 E-mail do Pai: _____
 Telefones do Pai (residencial, comercial, celular e para recados): () _____ - _____ / _____ - _____
 Nome do Responsável: _____
 E-mail do Responsável: _____
 Telefones do Responsável: () _____ - _____ () _____ - _____ () _____ - _____

Programas e serviços: _____

Resultados obtidos: _____

FUNÇÃO/INSTITUIÇÃO	NOME	ASSINATURA

OBSERVAÇÃO: Este FORMULÁRIO deverá retornar à escola de origem depois que as medidas cabíveis forem tomadas.

ANEXO 12 – MEDIDAS APLICADAS PELO CONSELHO TUTELAR - PROGRAMA DE COMBATE AO ABANDONO ESCOLAR/ 2013

Município de atuação: _____
 Data de recebimento pelo Conselho Tutelar: ____/____/____
 Região de atuação do Conselho Tutelar: _____
 Nome do Conselheiro Tutelar: _____
 E-mail Institucional: _____

Medidas aplicadas ao(a) estudante:

- () Encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade.
 () Orientação, apoio e acompanhamento temporários.

ESPECIFICAR: _____

- () Matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento instituição de ensino formal - Ensino Fundamental e/ou Médio.

- () Inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente.

ESPECIFICAR: _____

- () Requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial.

ESPECIFICAR: _____

- () Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos.

ESPECIFICAR: _____

Medidas aplicadas aos pais ou responsável:

- () Encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família.

ESPECIFICAR: _____

- () Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos.

ESPECIFICAR: _____

- () Encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico:

ESPECIFICAR: _____

- () Encaminhamento a cursos ou programas de orientação aos pais ou responsáveis.

ESPECIFICAR: _____

- () Obrigação de matricular a criança ou adolescente e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar.

- () Obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado.

ESPECIFICAR: _____

() Advertência.

ESPECIFICAR: _____

Promoveu a execução de suas decisões mediante:

() Requisição de serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança.

ESPECIFICAR: _____

() Encaminhamento ao Ministério Público notícia de fato que constituiu infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente.

ESPECIFICAR: _____

() Encaminhamento à autoridade judiciária os casos de sua competência.

ESPECIFICAR: _____

() Expedição de notificações.

ESPECIFICAR: _____

() Assessoramento ao Poder Executivo local para a elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

ESPECIFICAR: _____

() Representação, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no [art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal](#).

ESPECIFICAR: _____

Se o (a) estudante retornou à Escola - Devolução do Formulário à Instituição de Ensino

Data de devolução: ____/____/____

Assinatura do(a) Conselheiro(a) Tutelar de Referência:

Se o(a) estudante não retornou à Escola - Encaminhamento ao MP-PR

Data de encaminhamento: ____/____/____

Assinatura do Conselheiro Tutelar de Referência:
